

Tras la tierra : demandas, políticas públicas y legislación en Paraguay	Titulo
Rojas Villagra, Luis - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
ICCO Movimiento Regional por la Tierra BASE-IS	Editorial/Editor
2014	Fecha
	Colección
Comunidades indígenas; Comunidades campesinas; Acceso a la tierra; Derecho a la tierra; Políticas públicas; Legislación; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170331032021/pdf_444.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Movimiento Regional por la Tierra

El Movimiento Regional por la Tierra es un programa ambicioso en términos de temporalidad y alcance territorial. Una iniciativa de articulación de instituciones, organizaciones, personas académicas y activistas, que pretende renovar el enfoque de la problemática de la tierra y territorio en 12 países de Sudamérica. Es movimiento porque busca la confluencia de diferentes iniciativas en una red de actores de promoción, incidencia y debate regional sobre la vida en el campo.

Principales postulados

- Existe un movimiento contemporáneo por el derecho a la tierra y se deben dilucidar sus nuevas categorías y estrategias.
- Sudamérica es espacio, escenario y motivo de interés para gestar articulación y movilización.
- La tierra es un bien público y un hilo conductor del trabajo rural.
- El territorio es un complejo de recursos naturales y culturales integrado por formas organizativas indígenas, campesinas y afrodescendientes que debe resguardarse y restituirse.
- Hay que recuperar la armonía entre tierra y territorio, recursos naturales y población.
- Los Estados deben transparentar los datos de acceso a la tierra e implementar políticas internacionales respecto al territorio.
- Dentro y respecto al ámbito rural, la perspectiva de las mujeres significa la mitad del impulso para los objetivos del MRT.
- El acceso a la tierra es un derecho para todos y todas –debe contemplar a jóvenes, mujeres, ancianos, desempleados y otros– sin afectar los derechos campesinos e indígenas.
- Hay que cambiar el concepto obsoleto de campesinado y reconocer a los sujetos rurales como impulsores y generadores de riqueza.

TRAS LA TIERRA

Demandas, Políticas Públicas y Legislación en Paraguay

Luis Rojas Villagra

TRAS LA TIERRA

Demandas, Políticas Públicas y Legislación en Paraguay

Luis Rojas Villagra

Autor:

Luis Rojas Villagra



Ayolas 807 esq. Humaitá
Tel. (595-21) 451 217 Fax. (595-21) 498 306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py
Asunción, Paraguay

Movimiento Regional por la Tierra



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de ICCO Cooperación.



Tras la tierra. Demandas, Políticas Públicas y Legislación en Paraguay.
(Asunción, BASE-IS, diciembre 2014)

ISBN: 978-99967-749-5-9



Copyleft.



Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).



No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.



Mantener estas condiciones para obras derivadas: Sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Contenido

Presentación.....	7
Introducción	11
1. Demanda de tierras de la población campesina e indígena	13
1.1 Algunas estimaciones sobre familias sin tierras	13
1.2 Datos del INDERT y ADEPO.....	16
1.3 Demandas desde las organizaciones campesinas.....	17
1.4 Demandas desde las comunidades indígenas.....	31
1.5 Conclusiones.....	34
2. Políticas Públicas para el acceso a la tierra.....	37
2.1 Marco Jurídico Institucional	37
2.2 Política de tierras en los últimos años.....	38
2.3 Conclusiones	53
3. Legislación relacionada al acceso a la tierra de la población campesina e indígena	55
3.1 Legislación sobre la tierra.....	56
3.2 Conclusiones	77

Presentación

La propuesta del Movimiento Regional por la Tierra constituye una provocación para volver a mirar el tema de la tierra desde distintas perspectivas pero con un solo enfoque y objetivo: visualizar los procesos de acceso a la tierra, traer al presente los esfuerzos de mujeres y hombres campesinos, indígenas que producen en el campo, que desafían de manera cotidiana nuestra comprensión de las economías, de las individualidades y de sus organizaciones con sus distintos rostros.

Se trata de sujetos en constante movimiento y cambio permanente. Esa virtud no sólo les ha permitido sobrevivir, sino también contribuir, día a día, a sociedades que no han sabido retribuir de manera generosa o al menos equilibrada, a su persistente y cambiante forma de existir.

Si estamos de acuerdo en que la transformación permanente (mutación, movilidad, adaptación) es una de las características principales de los sujetos rurales campesinos indígenas, no nos queda más que reconocer que conocemos muy poco sobre ellos y ellas y sobre cada una de las sociedades con las que conviven, siempre con tensiones. El malestar que suelen causar con sus demandas es una prueba de ello, como la incomprensión que provoca el permanente retorno al campo, entendido como un rechazo al progreso.

En al menos los últimos cincuenta años se ha intentado pasar a un plano secundario, los aspectos relativos al acceso y la propiedad de la tierra y de otros recursos naturales, poniendo énfasis en los medios de producción, los mercados, el capital financiero y el conocimiento. Pero resulta que todos esos factores no son suficientes para explicar el hecho jurídico concreto que asigna (quizá ya es mejor hablar de reasigna-

ción) derechos de posesión protegidos por el Estado. Por esto, el campo legal, lo que dicen los papeles, sigue siendo importante. Así pues, el primer aspecto sobre el que llamamos la atención es el conocimiento sobre la normativa de cada país. En los temas de propiedad y acceso, muchas veces se recurre al sentido común, que si bien está construido sobre nuestras propias historias, no es suficiente en nuestra tradición jurídica, y es necesario continuamente un brochazo de actualización.

Sin embargo tampoco basta, y lo escuchamos cada vez con más énfasis, que suele haber una distancia muy grande entre lo que dicen los papeles y lo que ocurre en la práctica. En este caso, se trata de la práctica de los gobiernos y agentes políticos que establecen sus propias agendas y las implementan a través de lo que conocemos como políticas públicas, lo que consiste, parece, en mirar cuánto esfuerzo se pone para lograr un propósito desde el ámbito del Estado, cuánto dinero, institucionalidad, fuerza pública, peso jurídico, cuánta atención en los medios de comunicación y, finalmente, cómo se miden y evalúan cada uno de esos pasos. Un segundo aspecto a tomar en cuenta es entonces la compatibilidad, la consistencia, las virtudes y las intenciones propias de las prácticas de gobierno a favor o en contra de un determinado sector, en el caso de los documentos presentados por BASE-IS en este volumen, los campesinos e indígenas del Paraguay.

Hay que alertar, aunque parezca evidente, que la realidad siempre supera lo que se puede establecer con leyes y con la voluntad de los gobiernos. Como nos lo demuestran los resultados de la sistematización de los casos que está recogiendo el Movimiento Regional por la Tierra. Por ejemplo, si bien encontramos casos en los que la legislación y las políticas han favorecido situaciones de acceso, también encontramos muchos otros en los que son las propias familias o los grupos quienes establecen distintas estrategias de mercado, de posesión de hecho o de acuerdos locales, familiares y comunitarios, para resolver sus propias expectativas y sus necesidades. Pero en todos los casos esto significa un gran esfuerzo, muchas veces de años y décadas, mucho tesón y convencimiento.

Si bien como parte del proceso logramos conocer a los que consiguieron finalmente un pedazo de tierra o un territorio, no podemos siquiera imaginar cuántos abandonaron sus anhelos en el camino.

Eso nos lleva a un tercer aspecto, que tiene que ver con aproximarnos a conocer las demandas, cuántas personas, familias, comunidades, cooperativas y grupos étnicos se encuentran en la posibilidad de acceder, en muchos casos recomponer, sus derechos sobre tierra y territorio; una oportunidad para tomar caminos que puedan resolver sus angustias, sacarlos de los márgenes de exclusión para volverse sujetos, interactuar con un entorno natural, tomar control sobre la producción de sus alimentos, tener un espacio de complementación a sus ingresos y formas de esparcimiento, hacerse de un patrimonio individual y colectivo o cualesquiera otras razones que fueran.

Nos esforzamos por saber cuánta gente deja el campo pero, en el mismo sentido de flujo, no nos hemos concentrado suficientemente en conocer y cuantificar las iniciativas para lograr su acceso a la tierra, sabiendo que éstas son también cambiantes y responden a contextos específicamente determinados.

Por supuesto no desconocemos los conflictos, como el avance de la agroindustria y las extractivas, las preferencias del Estado por el agro negocio, las grandes finanzas y los grandes números o las dietas baratas y homogéneas. No desconocemos tampoco el gran interés que tienen las transnacionales para invertir en derechos de acceso, el creciente valor de éstos y las utilidades reportadas por la especulación de tierras, pero consideramos oportuno, y en cierto modo un aporte a la movilización, mirar con más atención a los sectores campesinos, indígenas y afrodescendientes, que también despertarán con renovadas expectativas en un contexto en el que el valor real del campo está cambiando aceleradamente.

Con los estudios técnicos y con los estudios de caso que está llevando a cabo BASE-IS, está contribuyendo y enriqueciendo el Movimiento Regional por la Tierra, ya que se trata de experiencias de gran interés para una difusión pública dentro y fuera del Paraguay.

Felicitamos a ésta y otras instituciones que contribuyen a una mejor comprensión de los procesos relativos a la tierra y el territorio desde la perspectiva campesina e indígena, y convocamos a más personas y entidades a contribuir a la reflexión, debate y a la esperanza de avanzar en el buen sentido, con menor diferenciación entre los que tienen y los que no tienen, con mayor sentido de soberanía y con amplia participación y gestión de gobierno orientada a los fines sociales del desarrollo.

La Paz, diciembre de 2014

Oscar Bazoberry Chali
Coordinador General IPDRS

Introducción

En el Paraguay el problema de la tierra sigue siendo un aspecto determinante de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. La estructura de tenencia de la tierra actual, caracterizada por una enorme concentración de la misma en un pequeño grupo de propietarios, es fruto de un largo y conflictivo proceso histórico que ha significado el despojo y el desarraigo de miles de hombres y mujeres del campo, al tiempo de que otros han logrado permanecer en sus comunidades, mediante enormes sacrificios y una admirable fuerza de voluntad.

Los factores que han permitido el desarrollo de esta compleja e injusta situación en torno a la tenencia de la tierra son múltiples. Uno de ellos es la legislación referente a la propiedad de la tierra y al acceso a la misma por parte de la población campesina e indígena. A partir de la estructura jurídica vigente se desarrolló otro de los factores que han determinado la actual situación en torno a las tierras, el de las Políticas públicas desplegadas desde el Estado en torno a este tema. Estas Políticas han sido la síntesis de la interacción de varios actores sociales, entre los que se destacan por su influencia los gremios de grandes productores y terratenientes, y en menor medida por la acción de las organizaciones campesinas e indígenas.

Este material incluye tres aspectos centrales de la problemática actual de la tierra en Paraguay: una aproximación a la demanda existente de tierras por parte de la población campesina e indígena, las políticas públicas relacionadas al acceso a la tierra, y finalmente, aspectos fundamentales de la legislación vigente en esta materia. El trabajo fue rea-

lizado sobre datos e informaciones que llegan cronológicamente hasta el año 2013.

Cada capítulo cierra con una conclusión, donde apuntamos algunos comentarios críticos sobre las diversas temáticas abordadas, señalando aspectos que han dificultado el acceso a la tierra por parte de los grupos sociales que históricamente la han poseído, la han trabajado y la han protegido.

Un agradecimiento especial al Movimiento Regional por la Tierra, en cuyo seno se ha elaborado este trabajo, y a las instituciones que lo vienen impulsando, en especial al Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y la agencia ICCO Cooperación.

1 | Demanda de tierras de la población campesina e indígena¹

En este capítulo se incluyen algunas estimaciones realizadas en relación a la demanda actual de tierras de la población campesina, la cantidad de familias sin tierras o con tierra insuficiente, informaciones del organismo de aplicación de la política de tierras en relación a sus beneficiarios, aspectos relevantes de la demanda de tierras a partir de la visión de las organizaciones campesinas, así como informaciones sobre la demanda de territorios indígenas.

1.1 Algunas estimaciones sobre familias sin tierras

En el Paraguay no existen datos precisos sobre la cantidad de población campesina existente, y menos aún de población campesina sin tierra. Para una primera aproximación a esta realidad, podemos observar los datos oficiales en relación a población rural, actividad económica a la que se dedican y hogares rurales.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2012, realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, ente encargado de las estadísticas demográficas oficiales, estimó que la población total del país era de 6.600.284 personas, de las cuales 2.670.785 vivían en áreas rurales, es decir, 40% de la población. Dentro de la población rural, la EPH encontró una población económicamente activa (PEA) de 1.347.240 personas, de las cuales, según la misma estimación, 39.804

¹ Este apartado contó con la importante colaboración de René Alfonso.

estaban desocupadas. Por tanto, la población económicamente activa ocupada en el ámbito rural en 2012 fue de 1.307.436 personas.

Al clasificarlas por sector económico, se observa que 61% de esta población tiene como ocupación principal, actividades del sector primario, es decir, agricultura, ganadería, caza o pesca. Esto es igual a 797.536 personas. Este grupo de personas se divide en trabajadores/as agropecuarios (85%), en operadores de maquinarias, instaladores y montadores (1%) y en trabajadores/as no calificados (13%).

Además hay 85.336 personas en la zona urbana que se dedican a actividades del sector primario, principalmente agropecuarias. La mayoría de ellas son campesinos y campesinas que han migrado a zonas urbanas o periurbanas donde siguen trabajando en pequeña escala la tierra, criando animales menores, etc. Por tanto, la PEA dedicada a la producción agropecuaria es de aproximadamente 882.872 personas.

Por otra parte, la cantidad de hogares rurales estimada por la EPH 2012 fue de 662.964, de los cuales vivían en una vivienda cedida (no propia, generalmente es la vivienda de un familiar) 91.500 familias aproximadamente. En la zona urbana y periurbana, donde muchas de las familias migraron por condiciones adversas en el sector rural, la cantidad de hogares en viviendas cedidas fue de 100.970. Entre ambos sectores se tienen casi 200 mil hogares en esta situación, que no incluyen a los hogares en viviendas alquiladas, que en el sector urbano llegó a 160.000, sin ser estadísticamente significativo el alquiler en el ámbito rural. Cabe mencionar que muchas de las personas que declaran que viven en su vivienda, tampoco tienen regularizados sus títulos de propiedad, en muchos casos sólo tienen un derecho de uso temporal de las propiedades.

Estos datos no permiten conocer con certeza cuantas familias demandan tierras en Paraguay, pero sí nos permiten aproximarnos a la realidad demográfica del sector vinculado a dicha demanda. Los datos oficiales (que en cierta manera subestiman varios indicadores) indican que en el país hay 352.470 familias sin vivienda propia, tanto en el ámbito rural como urbano.

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840.

A 10x10 grid of squares, each containing a unique 10-bit binary code. The codes are arranged in a way that visually represents the structure of the 10-bit code, with some bits being more prominent than others.

[illegible]

A horizontal number line with 20 boxes. The first 16 boxes are empty, and the last 4 boxes are shaded gray.

[illegible][illegible]

Programa de Reforma Agraria

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

miembros de organizaciones campesinas, religiosas y ONG, que es de aproximadamente 300.000 familias en todo el país.

1.2 Datos del INDERT y ADEPO

El Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), creado en el año 2004, organismo de aplicación de la política pública de tierras para familias campesinas, es el ente sucesor del Instituto de Reforma Agraria (IRA), que funcionó de 1951 a 1963, y del Instituto de Bienestar Rural (IBR), del periodo 1963 a 2004. La política de distribución de tierras de los tres entes ha sido muy cuestionada, por la amplia corrupción que las ha caracterizado, por la entrega de tierras a no beneficiarios de la reforma agraria, y por la ineficiente y burocrática gestión institucional, lo que ha llevado a una alta demanda insatisfecha de tierras por parte de la población campesina.

Indert - Demanda Insatisfecha de Tierras 2007 - 2013

| Departamento | Comisiones Vecinales | Cantidad familias |
|--------------|----------------------|-------------------|
| □oncepción | 66 | 6.360 |
| □an □edro | 1 □5 | 13.566 |
| □ordillera | 2 □ | 1.06 □ |
| Guairá | 22 | □9 □ |
| □aaguazú | 94 | 5.04 □ |
| □aazapá | 61 | 2.9 □ □ |
| Itapúa | 123 | □.□6 □ |
| □isiones | 31 | 1.104 |
| □araguarí | 26 | 91 □ |
| Alto □araná | 141 | □.129 |
| □entral | 1 □ | 5 □9 |
| □eembucú | □ | 235 |
| Amambay | 19 | 942 |
| □anindeyú | 49 | 2.□92 |
| □haco | 31 | 4.□34 |
| Total | □90 | 5 □.313 |

□uente □ Dirección de Organización y □romoción Rural - Indert

Según datos del INDERT, en sus registros tienen 890 Comisiones Vecinales que han solicitado tierra entre los años 2007 y 2013, y que aún no han podido acceder formalmente a la misma. Estas comisiones representan a 57.313 familias solicitantes, cifra en la cual podría haber duplicación de personas, pero que igualmente muestra una tendencia de la demanda registrada de tierras. El Departamento con mayor demanda insatisfecha de tierras es San Pedro, con 24% del total; en segundo lugar está Itapúa, con 15%; Alto Paraná con 12%, el Departamento de Concepción 11% y Caaguazú 9%. Cabe aclarar que estas cifras no refieren a la demanda total de tierras en el país, pues excluyen la demanda de la población indígena, y la demanda de miles de familias campesinas que por diversos motivos no han podido realizar gestiones en el INDERT, entre otros casos.

Según el Proyecto “Regularización jurídica de la tenencia de la tierra y diagnóstico de colonias”, ejecutado parcialmente por el INDERT y la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) en el primer semestre de 2013, el Instituto tiene registrado oficialmente un total de 207.948 lotes en sus colonias, en diversas situaciones jurídicas. De éstos, 72.746 lotes no tienen número de finca ni padrón, lo cual significa que no tienen título y se trata de una ocupación o un expediente. Son lotes cuyos ocupantes no son propietarios de los mismos, por lo cual se trata de una ocupación precaria e insegura.

Sin embargo, en los trabajos de campo realizados en el marco de dicho proyecto, los datos obtenidos son más alarmantes. De un total de 2.180 viviendas visitadas en 20 colonias del INDERT, tan sólo 27% de las mismas tenía títulos de propiedad, mientras 73% no lo tenía. Esto muestra la no correspondencia existente entre los registros oficiales y la realidad en el campo, donde la precariedad en el acceso y tenencia de la tierra es mucho más grave.

1.3 Demandas desde las organizaciones campesinas

Para conocer la mirada de representantes de organizaciones campesinas sobre la demanda actual de tierras en el país y sobre otros temas

vinculados al primero, se realizaron diez entrevistas en el mes de noviembre de 2013. Este apartado sintetiza los aspectos más relevantes de dichas entrevistas.

a. Características generales de las organizaciones campesinas

Muchas de las organizaciones campesinas actuales tienen sus raíces en las Ligas Agrarias Cristianas, movimiento campesino de origen cristiano impulsado por el auge de la teología de la liberación en América Latina en los años 60 y 70. La mayoría de sus integrantes fueron perseguidos/as, apresados/as, torturados/as por la dictadura militar, que logró dispersar y desmovilizar a dicha organización durante las décadas de 1970 y 1980. El principio fundante de la organización era el cuestionamiento de la tenencia de la tierra y la producción individualista a la luz de la lectura de la biblia, ante lo cual proponían la distribución de las tierras a las familias campesinas, la producción colectiva y la solidaridad entre sus miembros/as. Quizás éste sea el antecedente más cercano a las organizaciones actuales, sin desconocer las distintas experiencias que se dieron en otras épocas históricas de lucha por la tierra, principalmente después de la guerra contra la Triple Alianza (1864-1870).

Luego de la dictadura militar (1954-1989), se inicia nuevamente un crecimiento de las organizaciones campesinas, impulsado por varios ex miembros de las Ligas Agrarias, algunas de carácter nacional, otras departamental, reinstalando de nuevo con fuerza la demanda de tierras como derecho, impulsando la discusión de una profunda reforma agraria como mecanismo para que las familias campesinas salgan de la extrema pobreza en la que se encuentran. Resurge la discusión sobre la tenencia de la tierra acompañada de la formación de nuevos asentamientos campesinos, producto de la organización y la lucha social. En la década de los noventa se registran grandes movilizaciones campesinas en la ciudad de Asunción, colocando el problema de la tenencia de la tierra en el debate público. En la primera década del siglo XXI, aunque en menor medida, se siguen conformando organizaciones campesinas que también sostienen la reivindicación de la tierra como

lucha central, excepto una organización que se fundó a finales de los noventa, organización campesina e indígena de mujeres, que acentúa sus demandas en la legislación de igualdad de condiciones para una vida digna y mejora de los servicios sociales, como los de salud, educación, producción y alimentación. También han definido la necesidad de impulsar la lucha por la tierra.

Las organizaciones campesinas entrevistadas en su mayoría son de carácter nacional (8) y muy pocas de carácter departamental (2); están aglutinados en comités de base, con dirigencias distritales, departamentales y nacionales; casi todas están presentes en la mayoría de los Departamentos de la Región Oriental (12 Departamentos) y muy pocas en los Departamentos de la Región Occidental (3 Departamentos). Como miembros/as de las organizaciones se encuentran indistintamente pequeños productores/as, pequeñas cooperativas, comités de productores/as, comisiones vecinales y familias sin tierra. Si bien los registros que poseen las organizaciones entrevistadas no están actualizados, han mencionado algunos datos sobre la cantidad de miembros/as y familias sin tierra. En estas diez organizaciones se encuentran cerca de 92.000 familias campesinas como miembros/as, de las cuales aproximadamente *40.700 familias son sin tierra*.

b. Demanda de tierras

La mayoría de las organizaciones campesinas no poseen datos actualizados sobre la demanda de tierra entre sus miembros/as por la alta movilidad que se observa en los territorios rurales afectados por los agronegocios. Uno de los datos que mencionan los entrevistados es que, a nivel nacional, hay aproximadamente 300.000 familias sin tierra, de las cuales 40.700 están vinculadas a alguna de las organizaciones entrevistadas. Este número no incluye a otras familias que están vinculadas a otras organizaciones que no fueron entrevistadas en este caso.

La alta movilidad de las familias campesinas se debe a procesos legales, económicos, sociales y políticos que terminan con la expulsión de sus tierras. Dentro de las familias generalmente los hijos e hijas

forman otra familia, que en su mayoría no tienen tierra por lo que se mantienen en una finca familiar, en muchos casos subdividiendo las mismas en minifundios cada vez más pequeños. Aquellas organizaciones que tienen miembros/as de familias indígenas hacen notar la complejidad en torno a las tierras y los pueblos indígenas; la mayoría han sido expulsados de sus comunidades, y muchos deambulan por los cascos urbanos de los Departamentos. A continuación reproducimos algunos pasajes pertinentes de las entrevistas realizadas:

“El censo que tenemos (en su organización) es de 10 mil jefes de familia, esos son sin tierra, que ya tienen dos a tres familias (hijos/as) menor de edad. Luego están los jóvenes solteros, solteras, esos no tenemos registrados. Se cree que hay 300 mil familias sin tierra en todo el país. Nosotros dentro de eso apuntamos a los que más necesitan tierras, esas familias que están dentro de otra familia, es decir los que viven con sus padres y tiene ya familias”.

“Nosotras la mayoría como mujer somos sin tierra, yo no tengo tierra hasta ahora y los pueblos indígenas también son sin tierra, acá en Central están los pueblos indígenas y no tienen tierras. Estamos haciendo un censo sin tierra de nuestras asociadas”.

“Ahora mismo las familias (de su organización) que necesitan tierra son más de 2.000 en distintos Departamentos. Y tenemos asentamiento que tienen 10, 9, 8, 5 años de lucha que están en peligro de desalojo en este gobierno”.

c. Tierras y titulación

Las familias que poseen tierras entre los asociados y asociadas de las organizaciones no alcanzan a tener las 10 hectáreas de tierra que les corresponde por ley. En su mayoría, incluso es muy frecuente en los asentamientos conquistados, fincas de $\frac{1}{2}$ hectárea hasta tres hectáreas por familia. Según datos preliminares del censo de INDERT y ADEPO, 53% de las fincas visitadas habían sido subdivididas en dos o más fincas. En las colonias que visitó el censo, encontró un promedio de 5,5 hectáreas por finca.

“Algunas familias asociadas tienen desde media hectárea a 10 hectáreas, más de eso no tenemos registrado. Ahora tenemos una ne-

cesidad de trabajar más el sector urbano, no tenemos registro de eso, pero en los asentamientos se tiene media hectárea, una, dos, algunos cinco, otros diez”.

En muy pocos casos se tiene la titulación de las tierras a nombre de las familias, incluso se encuentran asentamientos regularizados, otros de más de 15 o 20 años, en proceso de legalización que aún no finalizaron sus trámites.

“La mayoría no tiene título, esa es una de las grandes dificultades en nuestro país. En la época de Stroessner se daba título con pagaré. Ahora eso ya no corre, la gente deja su tierra y se van”.

Sin bien las organizaciones entienden que la titulación de las tierras es un problema de fondo, manifiestan no poseer los recursos necesarios para realizar el seguimiento. Las experiencias que se tienen con el INDERT hacen referencia a una alta burocracia, el pedido constante de coimas de parte de los funcionarios, etc. Un proceso de titulación dentro del INDERT puede durar más de 2 años.

“Muy pocos tienen títulos, algunos asentamientos más viejos tienen títulos, pero la mayoría no tiene”.

“El tema de título es un problema de fondo, algunos asentamientos están regularizados, algunos en proceso de regularización y algunos en proceso de nulidad de título. Es caso excepcional el título, la mayoría no tiene”.

“Los que tienen título de propiedad son muy pocos, los asentamientos que se ganaron no tienen títulos. En el INDERT se tiene una burocracia muy grande y piden coima, según el estatuto agrario al pagar 25% de las tierras ya te pueden posibilitar el título, eso se gestiona en 2 años, luego se paga el registro”.

d. Demanda de tierra en Departamentos priorizados por las organizaciones campesinas

Según las personas entrevistadas, la demanda de tierras está presente en todos los Departamentos del país donde se encuentran sus asociados/as; haciendo una rápida priorización, la mayor concentración estaría en los Departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, San Pedro,

Canindeyú, Concepción, Itapúa y Caazapá. Luego vienen Departamentos como Misiones, Cordillera, Guairá y Ñeembucú.

“La demanda sobre la tierra existe en todos los lugares que estamos trabajando. Por ejemplo acá en Cordillera se tiene demanda de tierra, pero el asentamiento que se cree que puede ser, es urbano, no vamos a poder pedir 5 o 10 hectáreas, posiblemente se le va a ubicar en media hectárea o una hectárea, vamos a ver el modelo más adecuado, pero en cada Departamento se tiene demanda de tierra, donde estamos el problema es tierra”.

En el caso de las demandas provenientes de los Departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, San Pedro, Canindeyú, Itapúa, Caazapá y Misiones, ésta se da fuertemente a medida que avanza el monocultivo de soja en esas zonas. En el caso de Concepción, la presión y demanda de las tierras es a través del avance de la ganadería, vinculada a brasileiros, aunque también en forma creciente por la soja mecanizada.

“Dentro de Concepción, la población está asentada en 30 km dentro de la franja entre los ríos Ypané y Aquidabán, y de Concepción a Yvy Yau otra franja, luego es despoblado. Mucha zona ganadera en manos de los ganaderos. Y lo que se necesita de tierra en Concepción por lo mínimo es de 30 a 40 mil hectáreas para resolver el problema de tierra de los campesinos”.

En el caso del Departamento de Cordillera, contiguo al Departamento Central, las demandas se dan como mecanismo de amortiguamiento de las migraciones familiares campesinas que ya no están teniendo cabida en Central, corroborando que la demanda de tierras en estos casos es de carácter más urbano o semi-urbano, que les permita realizar actividades agropecuarias en pequeña escala, para su sobrevivencia.

e. Problemas para el acceso a un pedazo de tierra

Desde la caída de la dictadura en 1989 hasta el año 2000, las ocupaciones de tierras eran seguidas de expropiaciones de las mismas. Pero ahora el Estado ya no responde a esas demandas, pues existe una demanda muy fuerte de parte de ganaderos y sojeros sobre las tierras,

quienes ejercen una alta presión sobre las instituciones públicas. Cuando se ofrecen tierras al Estado para la reforma agraria, por lo general son de muy mala calidad, o de lo contrario, tienen precios elevadísimos.

El Estado ha asumido un fuerte apoyo al negocio de las agro-exportadoras, la agricultura mecanizada, la ganadería, la minería, con un modelo político, económico y productivo, que va tomando cada vez más tierras, incluso sobre las derecheras de los campesinos/as. Las veces que se solicitan expropiaciones a través del Congreso, se tienen respuestas negativas, pues en la práctica la mayoría de los parlamentarios/as y los jueces/zas son representantes de los propios latifundistas.

“La propiedad privada es el principal problema, ya no hay tierras, en caso de tierras malhabidas o fiscales siempre aparecen con títulos (falsos). No se tiene una política desde el Estado, desde el INDERT para que se vea esto”.

“Para nosotros el acceso a la tierra tiene que ver con la política agro-exportadora. Más bien están sacando de nosotros las tierras, se compra las derecheras y cuando entran en un lugar ya no salen, especialmente son ciudadanos brasileiros que entran y compran las tierras o alquilan y mecanizan, y ya usan veneno”.

Se han realizado varias denuncias de tierras malhabidas, y no se tuvo éxito en su recuperación, son tierras que podían haber sido destinadas a la Reforma Agraria. Ya casi no existen tierras improductivas, que podría ser el otro mecanismo, porque el cultivo de soja mecanizada va expandiéndose cada vez más.

“El principal problema para tener acceso a las tierras es el problema judicial, se interviene tierras malhabidas, su origen es mal habido, se tiene documentos y venimos en Asunción y chocamos con problemas judiciales. Todos están comprados, jueces, fiscales, policías, para reprimir y no tener acceso a la tierra”.

Casi todos los procesos institucionales están cerrados para el acceso a la tierra, los jueces en su mayoría están comprados, los fiscales constantemente intervienen los asentamientos con policías para reprimir, y hay matones pagados por los terratenientes que amenazan a las

familias campesinas. El costo del acceso a la tierra para las familias campesinas es muy alto, hay muchos muertos en las luchas, familias que pasan hambre esperando en campamentos, niños, niñas sin acceso a lo más elemental, alimentos, salud, educación, etc.

“Nosotros vemos que se tiene mucha demanda de tierra, pero están concentradas en muy pocas manos. Históricamente no se tuvo voluntad para dar la tierra a los que no tienen. El costo al sector campesino es muy grande para recuperar las tierras, se tiene muchas muertes”.

“El problema para acceder a tierra es grande, la mayoría de las tierras están en manos de los estancieros, en manos privadas, brasileños, paraguayos, pero extranjeros son más. Y ahora para acceder por las ocupaciones está difícil, la vía legal es lenta y los trámites se hacen en Asunción, y nadie te escucha acá. Y si el dueño quiere vender, la ley dice que él ponga el precio y generalmente el precio es muy alto y lo que hacen es dilatar la venta y si no tenés recursos se hace difícil. Ahora en Concepción esta difícil la lucha por la tierra, hay matones pagados”.

f. Conflictos sociales por el acceso a la tierra

El primer conflicto visualizado por las organizaciones entrevistadas que se instala en torno al acceso a la tierra es con el Estado (los tres poderes), que son los receptores de los pedidos de tierra, pero la política que sostiene el Estado es a favor de los latifundistas nacionales o extranjeros, que van concentrando las tierras con el respaldo del Estado.

“En nuestro país se da con los tres poderes del Estado, dentro de esos poderes están los latifundistas que se apropian de las tierras. Los ganaderos y los empresarios están unidos para defender las tierras que son nuestras. La lucha es contra ellos, también vemos que están los extranjeros, brasiguayos y otros que entran en nuestro país con el agronegocio. Es contra éstos la lucha por la tierra”.

El conflicto por el territorio se da con los propietarios vinculados a la soja, que tienen más de tres millones de hectáreas en todo el país, y con la intención de llegar a 6 millones en pocos años más. Los grupos familiares campesinos tienden a ir desapareciendo si esto no se frena

y se hace una planificación adecuada del uso de los territorios. Otro sector en conflicto es el de los ganaderos, agremiados en la Asociación Rural del Paraguay (ARP), sector que actualmente está muy aliado al de los sojeros, implementando un sistema de alquiler de sus tierras para el cultivo de soja.

“Nosotros el conflicto por la tierra tenemos con la ARP, ellos son muy fuertes en la zona norte, en caso que nosotros empezamos a organizarnos para demandar tierras, ya te hace llegar el juez una notificación, de esa forma te dice que saben quiénes son, ya te localiza y no se quiere entrar en problema judicial, la gente es pobre, entonces tranca las iniciativas. Se le imputa a los campesinos y van a la cárcel un año, dos años”.

También suceden de forma creciente en algunos Departamentos, disputas o conflictos con empresas mineras extranjeras, que van comprando u ocupando las tierras de las familias campesinas e indígenas.

g. Conquista de tierras de las organizaciones campesinas

Según las organizaciones, no se pueden medir todas las conquistas de tierras. En algunos casos, al no poder capitalizar el acceso con un modelo de asentamiento autosustentado, también se tuvieron pérdidas por problemas administrativos, productivos y políticos de las organizaciones.

En los periodos de gobierno de Rodríguez (1989-1993) y González Macchi (1999-2003), hacen referencia a momentos de muchas conquistas de tierra, de compra de tierra, otras fueron desafectadas y en el Congreso se aprobaron leyes para la entrega de las mismas.

Según las entrevistas, aproximadamente 20.000 familias fueron beneficiadas con la conquista de la tierra, pero la extensión en hectáreas es menor, no se cumplen las 10 hectáreas por familia. Pero los datos son inciertos, en general no se cuenta con registros dentro de las organizaciones de las familias beneficiadas y hectáreas obtenidas.

h. Los mecanismos utilizados para el acceso a la tierra

Los miembros/as de las organizaciones, al ser consultados sobre los mecanismos de acceso a la tierra, coinciden en que las ocupaciones bien organizadas es la herramienta más eficaz, aunque reconocen que el costo suele ser muy alto, incluyendo muertos, golpeados, perseguidos, encarcelados, imputados, etc. Los preparativos para la ocupación de tierras son muchos, siempre lentos, donde la organización de la gente será decisiva.

“Hasta hoy en nuestro país la conquista de la tierra se da a través de la ocupación, sólo con esa medida de fuerza el INDERT empieza a realizar la gestión, nunca ellos dijeron vengan vamos a resolver por la vía legal establecida. Sólo realizando la ocupación se logra el acceso a la tierra”.

“Las herramientas de lucha son varias, nos juntamos, nos instalamos en campamentos que es una primera medida de presión para demostrar que hay gente que necesita la tierra y empieza la gestión en las instituciones. También se realizan las capacitaciones sobre la falta de la tierra, la reforma agraria, se intenta que sea una lucha pacífica para recuperar las tierras, se hacen las gestiones en las instituciones, sobre todo en el INDERT, cuando no tenemos respuestas se da la ocupación para que se aceleren los procesos y se pueda solucionar; si se reprime, se sale de nuevo, luego se vuelve a entrar. No se tiene otro camino, con solidaridad de otros asentamientos, la gente de esa forma resiste para sostener el campamento, pero con mucho sufrimiento. Falta de alimentos para las familias, niños, niñas desnutridos, sin salud, sin educación. Todo va contra la familia, pero no se tiene ninguna conquista sin la resistencia y casi siempre tenemos compañeros mártires, casi en todas las zonas, casi siempre la respuesta se da con sangre”.

Las instituciones del Estado que deben ser las que posibiliten el proceso de reforma agraria nunca respondieron ni facilitaron el acceso a la tierra.

“La herramienta de lucha es la organización, en la comunidad, en el distrito, la única alternativa es la ocupación, la gestión es cara, mucha burocracia y nunca se gana en Paraguay. El IRA, IBR, IN-

DERT, nunca dijeron acá tenemos tierra fiscal vamos a llamar a los sujetos de la reforma agraria para darles. Las tierras que se ganaron es a través de la lucha, ocupar, expropiar, etc., pero no por voluntad del INDERT. Ahora está más difícil porque la lucha está criminalizada, por ejemplo, el dirigente va a capacitar para la lucha y enseguida se le imputa, el que tiene más capacidad que pasó por escuelas de formación, ahora tiene problema judicial y ya no puede ir a reuniones, etc. La criminalización es la que ataja la lucha ahora, pero la herramienta siempre es la organización y acción. Ahora se está discutiendo cómo hacer la lucha por la tierra dentro de este contexto de judicialización. Pero las organizaciones campesinas necesitan un equipo jurídico que accione, pero no se tiene eso”.

“Quieren expulsar a los campesinos para que quede en manos de los sojeros las tierras, se hicieron publicaciones diciendo que en manos de campesinos existe 900 mil hectáreas de tierra ociosa, que hay que convertir en sojales, pero la mayoría son realmente nuestros bosquecitos, que nosotros protegemos, ahí se encuentra nuestra energía, postes para la casa, leña, etc., y se quiere eliminar y convertir en sojales. Y se realizan campañas mediáticas diciendo que las familias campesinas que alquilaban sus tierras viven mejor, eso es mentira, finalmente se les saca las tierras”.

Se puede ver una doble dimensión en las ocupaciones de tierra, como herramienta de acceso y a la vez como forma de resistencia a la desaparición de las familias campesinas.

i. Efectos del agronegocio desde la perspectiva de las organizaciones campesinas

A la par de las disputas por la tierra, los distintos modelos productivos que se fueron desarrollando en el Paraguay han dejado un profundo impacto en los territorios y las poblaciones rurales, como la situación de pobreza muy extendida entre campesinos/as e indígenas. Hoy, el avance del agronegocio con la soja transgénica como rubro principal, va provocando daños sociales, territoriales y ambientales irreversibles.

“Vemos que es una política de Estado, el INDERT se aleja más del pueblo, el MAG también, están apoyando más a los sojeros. En

nuestro país la base es el pequeño productor, es el que produce la alimentación, para nosotros es una preocupación, 900 mil campesinos se quedaron sin tierras, y vienen alrededor de la ciudad y pasan a ser parte del cordón de miseria, es una política para que el pequeño agricultor se desespere, no tiene asistencia técnica, no tiene crédito, no tiene acompañamiento del MAG. Vienen los sojeros a darle cinco millones para el alquiler de sus tierras. Se tiene que dar un debate político, porque un pequeño productor que alquila sus tierras, ya no puede usar ni para la producción de autoconsumo, y termina siendo dependiente del sojero”.

“El exceso es poco para decir, a los sojeros no les importa nada, arroyos, ríos, antes era menos, pero ahora, impresionante es cuando tiran sus venenos, es como si estuviera lloviendo, el tractor está tirando herbicidas”.

“Nos damos cuenta que en estos últimos tiempos, entre dos a tres años avanzaron mucho, respaldados por el Poder Judicial, le dan la seguridad de cultivar como quieren, haciendo crecer grande la producción de la soja, garantizando para realizar lo que quieren libremente. Esto desplaza a mucha gente de su zona, de su comunidad, la fumigación o la paga son mecanismos de apropiación del territorio. Tienen garantía”.

“Nosotros observamos esto con mucha preocupación y ahora es más grande la amenaza sobre la vida de la población campesina. El campesino convive con la naturaleza y eso está siendo afectado, eliminado por las fumigaciones aéreas y terrestres. El modelo de desarrollo, que destruye la vida en todas sus formas, tiene todo el apoyo político, policial, judicial y fiscal”.

“La soja es una amenaza enorme para la agricultura familiar. La salida es la territorialización, nosotros en un espacio y ellos en otro. Si es por nosotros, que ya no avance más. Pero con la política de este gobierno apoyando a los empresarios es seguro que avanza. Pero necesitamos defender a la agricultura familiar. Casi en todos los asentamientos se tiene alrededor la soja mecanizada”.

j. Acciones frente al avance del agronegocio

Las distintas acciones que realizan las organizaciones para contrarrestar el avance del agronegocio y sus impactos negativos, tienen

como telón de fondo la indiferencia o la abierta oposición de las instituciones públicas.

“Nuestro pueblo hace una lucha pacífica, nosotros hacemos de todo, denuncias en todas las instituciones, pero nadie hace nada, creemos que nadie quiere hacerle frente y posiblemente la organización social es lo único que pueda hacerle frente. Se le tiene miedo a los agroexportadores. Y también todos los funcionarios son comprados para dar vía libre para que hagan lo que quieran”.

“Como comunidad se movilizan, denuncian, pero no tienen atención de nadie, ni de los fiscales, de nadie. Y como organización hacemos denuncias internacionales, articulados a otras organizaciones a nivel mundial, la violencia de los DDHH que sufren los campesinos e indígenas es enorme”.

Las movilizaciones de las bases afectadas por los agronegocios son constantes, pero invisibilizadas por los medios de comunicación y los organismos del Estado.

“Lo que nosotros hacemos es llegar casa por casa, se hace un debate político, que eso va a fundir al pequeño productor y se establece la resistencia, muchos de los compañeros con quienes se discutió ya no venden sus lotes a extranjeros, donde ya se cultivó la soja, contra la fumigación, y donde aún no se cultivó, contra el cultivo. Realizamos campañas de recuperación de las semillas del algodón nacional, pero no se tiene acompañamiento del MAG. Ahora lo principal que estamos trabajando es la organización de los sin tierra y contra este modelo de producción. Tenemos que resistir. La reforma agraria para muchos ya no es un tema, nosotros seguimos haciendo campaña sobre la reforma agraria”.

“Necesitamos trabajar en las bases, unirnos con otras organizaciones, movilizarnos juntos en las bases. Realizar tareas conjuntas de producción e identificar quiénes son las empresas que están en la zona. Si no nos unimos va a ser difícil frenar a estas empresas con grandes recursos. Queremos apoyar la campaña contra Monsanto y contra los agrotóxicos, movilizar a la gente en todas nuestras zonas. Con la comunidad tenemos que trabajar, mucha gente enferma hay ahora por los agrotóxicos”.

“La lucha es contra el agronegocio, lo que nosotros estamos viendo es que las ocupaciones ya no van a ser sobre los bosques, sino donde se encuentran los cultivos de la soja, como mecanismo de recuperación del territorio. El cultivo de la soja trae muchísimos perjuicios a la naturaleza, a nuestro territorio. Ya no se tiene qué comer, es más grande la miseria. Destruyen todo, familia, economía, campesinado, pueblos indígenas”.

“Intentamos que no entren en la comunidad, no tenemos poder que ataje el cultivo mecanizado. Incluso con los ganaderos convivíamos mejor. El uso de veneno en la mecanizada es enorme. Y como organización acompañamos la lucha organizada, articulados a otras organizaciones, hacemos las denuncias permanentes y nos movilizamos”.

“La estrategia de lucha que se toma es la organización y la lucha por nuestra cultura. Se organizan los jóvenes, las señoras en comités de mujeres, y se realizan acciones culturales conjuntas para ir confrontando las denuncias permanentes de los atropellos dentro de la comunidad”.

“Mejorar los asentamientos en lo productivo y fortalecer la organización, por los conflictos que se están teniendo”.

“Nosotros proponemos la reconstrucción de la comunidad campesina como estrategia, si no hay comunidad no hay cultura. Se trabaja la agricultura familiar, la producción de alimentos, la defensa del ecosistema y con eso tratando de proteger y sobrevivir al menos. Y desde ahí una resistencia activa y apoyando a los que no tienen tierras”.

“Ahora lo que nosotros estamos planteando es fortalecer el modelo de producción campesina contra el modelo de producción sojero-empresarial sin campesinos, que viene desalojando, desplazando a los campesinos. Es por eso que como organización estamos discutiendo mejorar la producción campesina, para contrarrestar el otro modelo. Ahí es importante por ejemplo la escuela agrícola, necesitamos profesionalizar nuestro sistema o no vamos a poder contrarrestar el otro modelo que viene, nos aliena, nos aplasta. La producción alternativa es la forma de hacerle frente al otro modelo”.

1.4 Demandas desde las comunidades indígenas



El acceso a la tierra de los pueblos indígenas

“De acuerdo con el estudio sobre “Tierra y migración indígena”, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) en base a los datos del censo 2002, de las 414 comunidades que fueron censadas sólo el 54,3% contaba con tierra propia, o sea un poco más de la mitad, lo cual no significa que gocen de éstas o que sean en cantidad y calidad suficiente de acuerdo al mínimo establecido por ley. Las comunidades de la Región Oriental que en peor situación estaban, por no poseer tierra propia, se encontraban en los Departamentos de Guairá (75%), Caaguazú, (85%) y Canindeyú (44%), siendo estos dos últimos los que condensaban casi la

mitad del total de comunidades sin tierra propia en el país. Por su parte, en el Chaco la situación era similar, con más de la mitad de comunidades sin tierra propia, salvo en Pdte. Hayes, donde el porcentaje era un poco menos elevado (33% no disponen de tierras propias, mientras que en los otros Departamentos es de 45% para Boquerón y 47% para Alto Paraguay). Según los datos relevados y analizados en ese estudio, a más de la mitad de las comunidades, 64%, les habían sido restituidas sus tierras por el Estado (el Parlamento, el INDI o el IBR), seguido por diferentes iglesias con un 15%, ONGs con un 9% y estancias o empresas con un 5%.

Asimismo, las comunidades sin tierra propia estaban ubicadas en un 44% en tierras tituladas a nombre del INDI, IBR o eran tierras fiscales; mientras que el 32% estaba titulada a nombre de empresas o estancias y el resto, 15,5%, a nombre de iglesias-misiones y otros sin especificar. El estudio ubica estas distintas situaciones geográficamente, observando que en los Departamentos de Guairá, Amambay y Canindeyú se encontraba a la mayor cantidad de comunidades sin tierra pero tituladas a nombre del Estado (83%, 71% y 60% de las comunidades en esos Departamentos, respectivamente); en los Departamentos de Pdte. Hayes, Caazapá y Canindeyú, por otro lado, se hallaban las que, en mayor porcentaje, vivían en tierras cuyo título de propiedad era detentado por una empresa o una estancia; y en Alto Paraguay, seguido en menor medida por Caaguazú, la mayor cantidad de comunidades que vivían en tierras tituladas a nombre de alguna iglesia (DGEEC 2005).

A su vez, este estudio rescata del censo de 2002 diferentes tipos de conflictos relacionados a las tierras que las comunidades indígenas manifestaban tener con grupos socioeconómicos, identificando a agroempresarios o ganaderos por “conflictos a raíz de apropiación indebida” en un 38%; reportándose en mayor medida en los Departamentos de Caazapá, Pdte. Hayes,

Canindeyú y Caaguazú. Un 25,5% de comunidades, sobre todo de las pertenecientes a los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná, manifestaron tener “conflictos de tierra a consecuencia de ocupación de campesinos”. Un 8% del total de las comunidades tenían “conflictos por títulos falsos” y un 32% “conflictos de origen no especificado en relación a las tierras. Aunque el censo rescata datos importantes que nos acercan a la situación de tenencia de tierras de las comunidades indígenas, no puede determinar la cantidad exacta de hectáreas y su situación legal.

En cuanto al PIDESC, en su capítulo sobre pueblos indígenas, observa la tenencia de tierras en el Chaco, encontrando 371.566 hectáreas tituladas a comunidades indígenas, 268.132 hectáreas tituladas a nombre del INDI, 74.936 hectáreas a nombre de diferentes iglesias-misiones, 142.262 tituladas a particulares, 99.635 propiedades bajo intervención judicial y 379.061 hectáreas de tierras reclamadas y en trámite (PIDESC-2006:190). Por ley, en la Región Occidental, se establece un estándar mínimo de hectáreas por familia de 100. Habitando 7.157 familias aproximadamente con 639.698 hectáreas en tierras aseguradas, el promedio de hectáreas por familias es de 89,38, muy por debajo del mínimo indispensable requerido por ley.


En la Región Oriental, las tierras aseguradas alcanzaban, hasta el momento del estudio del PIDESC, 78.254 hectáreas para 7.360 familias aproximadamente. Para esta región el mínimo por ley es de 10 hectáreas por familias, que según este estudio supera en 0,63 hectáreas el promedio. En este caso, se puede pensar que se alcanza lo estipulado por la ley; sin embargo, esta zona es la que mayores problemas ambientales tiene, sumado a la presión de empresarios vinculados al agronegocio y el narcotráfico que expulsan a las comunidades de sus tierras o les impiden gozar de éstas plenamente.

Comparando la superficie total de cada región con el área de tierras aseguradas de comunidades indígenas asentadas en cada área, encontramos que las comunidades del oriente con tierras aseguradas ocupan menos del 0.5% de la superficie total de esta región, mientras que las comunidades de occidente ocupan el 2,5% de la superficie total de su región; dentro de la superficie total del país, porcentualmente, llegan sólo a estar ocupadas el 1,7%, 717.952 hectáreas de una superficie total del país de 40.674.500 hectáreas.



1.5 Conclusiones

[illegible]



cuesta Permanente de Hogares habla de doscientas mil familias viviendo en casas prestadas, la mitad de ellas en zonas rurales. Estimaciones realizadas desde organizaciones sociales hablan de una cantidad de familias de sin tierras, de entre doscientas y trescientas mil.

Por su parte el INDERT registra una demanda insatisfecha de tierras que abarca cincuenta y siete mil personas en los últimos cinco años, mientras que el Censo rural ejecutado por él mismo, habla de setenta mil lotes en las colonias del ente que no cuentan con títulos.

Por parte de las diez organizaciones campesinas entrevistadas, en conjunto ellas representan a noventa mil familias, de las cuales cuarenta mil son sin tierra. Sin dudas existe un proceso de descampesinización en el Paraguay, fundamentalmente por la presión existente en la demanda de tierras para la agricultura mecanizada y la ganadería. No obstante, la demanda de tierras por parte de la población campesina e indígena sigue vigente en el país, tanto entre la población rural de sin tierras o con tierras insuficientes, como en parte de la población urbana de origen campesino, que sin oportunidades laborales busca la forma de regresar al campo.

Las instituciones gubernamentales encargadas de dar respuestas a las demandas de tierras, el INDERT y el Indi, no han respondido satisfactoriamente, pues se han caracterizado por una gestión corrupta, burocrática y susceptible a presiones de grupos de poder económico, como son los ganaderos y sojeros. No es de extrañar que las organizaciones campesinas respondan unánimemente que el único mecanismo eficaz para el acceso a la tierra son las ocupaciones organizadas de tierras, y la lucha posterior para su entrega y regularización. Igualmente son conscientes, por su propia experiencia, que esto tiene un alto costo, incluso en vidas para la población campesina. Pero hasta hoy, los sectores de poder y las instituciones responsables, no les han dejado otro camino.

Bibliografía

- Alderete, Alberto. 2006 *Programa de Reforma Agraria* (Asunción, Arandurã Editorial).
- Brítez, Digno. 2004 *Estatuto Agrario comentado* (Asunción, CIPAE).
- CODEHUPY. 2013 *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas del Paraguay* (Asunción, Codehupy).
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012 (Asunción, DGEEyC).
- INDERT ADEPO. 2013 Informe de Avance *Proyecto de Regularización Jurídica de la tenencia de la tierra y Diagnóstico de Colonias* (Asunción).
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2008 *Censo Agrícola Nacional*.
- Varios autores. 2010 *Reforma Agraria es desarrollo nacional que beneficia a todos y todas* (Asunción).

Organizaciones campesinas entrevistadas

- Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA).
- Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI).
- Federación Nacional Campesina (FNC).
- Movimiento Agrario y Popular (MAP).
- Movimiento Agrario del Paraguay (MOAPA).
- Movimiento Campesino Paraguayo (MCP).
- Organización Campesina del Norte (OCN).
- Organización de Lucha por la Tierra (OLT).
- Organización Nacional Campesina (ONAC).
- Unión Campesina Nacional (UCN).

2 | Políticas Públicas para el acceso a la tierra

El acceso a la tierra es un tema complejo que involucra múltiples dimensiones, desde la legal hasta la social. En Paraguay, el acceso a la tierra ha sido históricamente un desafío, especialmente para las comunidades rurales y indígenas. Las políticas públicas deben abordar no solo la distribución de la tierra, sino también la seguridad de la tenencia y el uso sostenible de los recursos. La falta de acceso a la tierra puede limitar el desarrollo económico y social de las comunidades, por lo que es fundamental implementar políticas que promuevan la equidad y la justicia social. Las políticas públicas deben ser inclusivas y considerar las necesidades de todos los sectores de la población, especialmente de los más vulnerables. La implementación de estas políticas requiere un marco legal sólido y una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno.

2.1 Marco Jurídico Institucional

El marco jurídico institucional es fundamental para garantizar el acceso a la tierra. En Paraguay, el marco legal incluye la Constitución, la Ley de Tierras, y otras normativas que regulan el uso y la distribución de la tierra. La Ley de Tierras establece los principios y objetivos de la política pública de acceso a la tierra, así como los mecanismos para su implementación. El marco institucional involucra a los diferentes niveles de gobierno, desde el nivel nacional hasta el local, y a los actores involucrados en el proceso, como las comunidades rurales y indígenas. La coordinación entre los diferentes actores es esencial para la implementación efectiva de las políticas públicas. El marco jurídico institucional debe ser claro y transparente, y debe estar sujeto a la supervisión y control de la ciudadanía. La implementación de estas políticas requiere un compromiso firme de los actores involucrados y una voluntad política para abordar los desafíos que plantea el acceso a la tierra.

adelante la política de distribución de tierras. Las leyes fundamentales para ello son el Estatuto Agrario de 2002, así como la ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra INDERT de 2004.

Al tiempo de resaltar la importancia de la reforma agraria, la Constitución Nacional de 1992 destaca la existencia del latifundio dentro de la estructura agraria del país, estableciendo como objetivo su eliminación progresiva, entre otras formas, a través de un sistema tributario que lo desaliente. La Constitución permite la expropiación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública o por interés social, en especial para los casos de latifundios improductivos. La causal de utilidad pública es pertinente cuando se expropia para construir caminos, tendido eléctrico, infraestructura pública, mientras que el interés social se aplica a los casos en que existe una demanda genuina de tierras por parte de una población que no accede a ella.

El Estatuto Agrario define conceptualmente la función económica y social de la tierra, de forma detallada. Para que esa función se cumpla, las propiedades deben tener un aprovechamiento eficiente y un uso racional, además de ser ambientalmente sostenibles, de acuerdo a las leyes ambientales vigentes. Según la estructura jurídica que enmarca la reforma agraria, la función económica y social de la tierra es su eje central, su punto de partida para lograr el bienestar rural e impulsar el desarrollo social y económico del país. Cuando la propiedad no cumple con dicha función, el Estado debe intervenir, expropiando esas tierras y poniéndolas a disposición de la política de redistribución de tierras.

2.2 Política de tierras en los últimos años

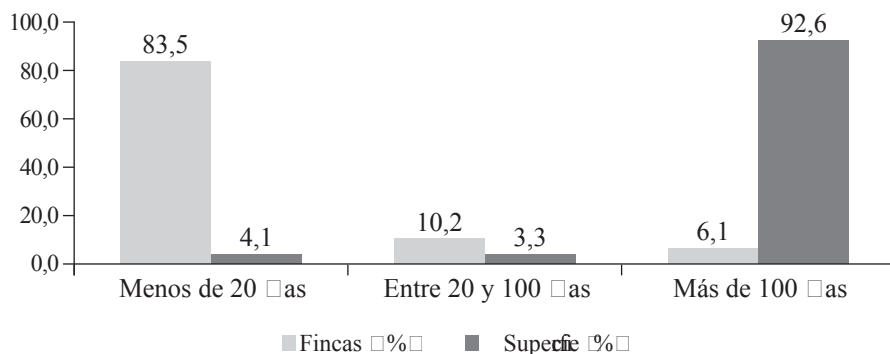
Las políticas públicas en relación a la distribución de tierras tienen que ver, en diferentes aspectos, con los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El primero es el directamente encargado de ejecutar la política de tierras a través del organismo de aplicación, el INDERT, y de la Procuraduría General de la República, encargada de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, entre ellos los relacionados a las tierras fiscales. El Poder Legislativo es el

responsable de aprobar los presupuestos anuales para cada institución estatal, entre ellos los destinados a la política de tierras. Además las expropiaciones son una atribución de este poder, que en cada caso debe ser realizada por ley. El Poder Judicial es el terreno en el cual se deben recuperar las tierras adjudicadas ilegalmente a personas no sujetas de la reforma agraria, además de las tierras fiscales apropiadas por particulares, mediante procesos y mensuras judiciales.

Mirando retrospectivamente los últimos veinte años, se puede constatar que la política de distribución de tierras no ha tenido variaciones importantes, ha sido una política débil, sin ningún impacto en la estructura de propiedad de la tierra, la cual mantiene su rasgo característico de una gran concentración y desigual distribución. Según el Censo Agrícola Nacional de 2008, las fincas cuya superficie supera las 500 has representan 2,6% del total de fincas existentes en el país, y ellas constituyen 85% del total de tierras censadas. El índice de Gini para la distribución de tierras en el país es de 0,93, según la FAO, la más alta del mundo.

En la estructura de distribución de tierras observada en dicho Censo, las pequeñas fincas, las que tienen menos de 20 has, son 83,5% del total existente, pero la superficie que ocupan sólo abarca 4,1% de las tierras. En contrapartida, las propiedades que superan las 100 has son 6,1% de las unidades existentes, y acaparan 92,6% del territorio censado, como se observa en el gráfico. La tendencia observada en

**Fincas y superficie según tamaño 2008
en porcentajes (%)**



las dos últimas décadas (según los datos de los Censos agrícolas de 1991 y 2008), es a un aumento de la concentración de tierras en pocos propietarios, dado que las grandes fincas aumentan en cantidad y en superficie, mientras que las pequeñas propiedades van disminuyendo.

Este escaso impacto de la política de distribución de tierras, se ha debido en gran medida a que la misma se redujo casi exclusivamente a la compra de tierra por parte del INDERT, utilizando sólo en casos muy aislados el recurso de la expropiación, así como el de la recuperación de tierras fiscales apropiadas por terratenientes. Por su poca efectividad, la compra de tierras no es el mecanismo adecuado para una política de reforma agraria y redistribución, dados los altos precios de las tierras y el bajo presupuesto con que se ha contado para este fin. Como ha señalado el expresidente del INDERT, Alberto Alderete, en los años 2008-2009, la expropiación pública es el medio jurídico más apropiado para la redistribución de tierras, y solamente a través de este instrumento se puede adquirir escala e impacto sobre la estructura de tenencia de la tierra, y responder efectivamente a las demandas de la población campesina con problemas en el acceso.

a. Mecanismos de acceso a la tierra

La política pública de distribución de tierras puede valerse básicamente de tres mecanismos legales para acceder a ellas. Como hemos mencionado, el más utilizado ha sido siempre la compra de tierras, el segundo es la expropiación, y el tercero, la recuperación de tierras fiscales. A estos mecanismos establecidos en el artículo 19 del Estatuto Agrario, se pueden agregar los inmuebles recibidos en donación y los que pertenecen al patrimonio del INDERT.

Alderete ha señalado los problemas que conlleva el mecanismo de compra de tierras para lograr el acceso a ellas por parte del campesinado. Uno de los problemas que apunta es que la compra debe realizarse a través de una licitación pública o por la vía de la contratación por excepción, ambas regidas por la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. El mecanismo de licitación pública es muy poco efectivo para adquirir tierras de aptitud agrícola a precios razonables, por lo cual en muchas

ocasiones se han declarado desiertas o anulado varias licitaciones, lo que ha llevado al INDERT en los últimos años, a utilizar con más frecuencia la compra por la vía de la excepción.

Sin embargo, los requisitos que se deben reunir para que sea aplicable la vía de la excepción también la hacen un instrumento poco efectivo. Según el Artículo 33 de la Ley de Contrataciones Públicas, la vía de la excepción será aplicable cuando: “Inc. d) sea derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en que no sea posible obtener bienes o servicios, o ejecutar obras mediante el procedimiento de licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto, las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlas; Inc. g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables”.

La Ley de Contrataciones está reglamentada en el Decreto Reglamentario N° 21909/03, donde establece en el artículo 73 cuando puede aducirse “urgencia impostergable”, señalada en el inciso g: “La urgencia impostergable sólo podrá ser invocada como un supuesto de excepción, cuando fuere probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, sino con grave perjuicio a los intereses públicos. Esta causal deberá estar plenamente acreditada mediante estudios técnicos, objetivos y previos que la califiquen como cierta”. En el artículo 72 del decreto señala que “No podrán invocarse razones técnicas para la adquisición o locación de bienes por el procedimiento de excepción a la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, cuando exista en el mercado más de un oferente que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos de la Convocante”.

Como se puede observar, la normativa referente a las compras públicas es inadecuada para el caso de la compra de tierras, lo que ha constituido una de las causas del bajo impacto de esta vía para la satisfacción de la demanda existente en el país. Este procedimiento asemeja la tierra a cualquier otro bien que el Estado necesite comprar, desconociendo su naturaleza distinta, así como obviando su función económica

y social, elemento central de una política de distribución de tierras. La tierra no es un producto más que puede encontrarse en el mercado, ella existe en una cantidad limitada, y cumple una función económica y social fundamental para la satisfacción de las necesidades de toda la población.

Un problema adicional para la compra de tierras es el de los precios de las mismas, presionados al alza por la creciente demanda de otros sectores, como la agricultura mecanizada, la ganadería para exportación e incluso la especulación inmobiliaria. La alta cotización de las tierras es un fenómeno nacional, regional y mundial, que difícilmente vuelva atrás en el actual contexto de economías abiertas integradas al sistema económico mundial. Al alto precio, se le suma el hecho del presupuesto público muy limitado, destinado anualmente a la compra de tierras.

En Paraguay, el Presupuesto General de Gastos es presentado anualmente por el Ministerio de Hacienda al Congreso, que lo modifica y lo aprueba como mejor le parezca, sin restricciones legales al respecto. El Congreso se ha caracterizado por un manejo del presupuesto poco ajustado a las demandas sociales, dominado por los intereses políticos y electorales de los diferentes partidos en cada momento. Además, el lobby de los sectores económicamente fuertes del país (como el de los terratenientes) siempre ha influido en las definiciones del Poder Legislativo. Por ello, el INDERT, que debe impulsar la reforma agraria y atender a uno de los sectores de la sociedad de menor poder económico como es el campesinado, ha tenido históricamente un presupuesto muy pobre como para realizar una efectiva redistribución de tierras en el país.

En el cuadro siguiente se puede observar el presupuesto del INDERT destinado a compras de tierras, para el periodo de 2008 a 2013. El presupuesto está clasificado por fuente de financiamiento (FF): la Fuente 10 corresponde a recursos del Tesoro (Ministerio de Hacienda), la Fuente 20 a recursos del crédito público, y la Fuente 30 a recursos propios de la institución. Como se observa en el cuadro, año tras año existen aumentos y disminuciones en el presupuesto en las diferentes

fuentes de financiamiento, evidenciando una falta de criterio en la asignación presupuestaria anual.

Indert - Presupuesto para compra de tierras por fuente de financiamiento 2008-2013 - En millones de Gs.

| Año | FF 10 | FF 20 | FF 30 | Total Gs. | Total millones US\$ |
|------|-------|-------|--------|-----------|---------------------|
| 2008 | 4.000 | - | 3.040 | 7.040 | 4 |
| 2009 | 0.000 | 0.000 | 3.403 | 3.403 | 0 |
| 2010 | 4.000 | 3.000 | 0.040 | 43.040 | 3 |
| 2011 | 3.000 | 0.000 | 0.400 | 3.400 | 4 |
| 2012 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 33.000 | 0 |
| 2013 | 0.000 | 0.000 | 34.030 | 34.030 | 4 |

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Una vez que existe una importante demanda de familias sin tierras o con tierras insuficientes en el país, la asignación presupuestaria para el efecto es escasa, manteniendo en cuenta los altos precios de las tierras en la actualidad. El presupuesto vigente en 2013 de 3.4 millones de guaraníes representa 4 millones de dólares a la par, cuando llegó a cerca de 11 millones de dólares.

Para el año 2014 incluso se proyecta que el presupuesto del Indert tendrá importantes recortes, a raíz de que el 1 de setiembre de 2014 fue aprobado por el Congreso Nacional, una modificación tributaria que incluye la derogación de parte de un artículo de la carta orgánica del Indert, que establece como fuentes de financiamiento propias de la institución, el impuesto la renta agropecuaria y el 10% de los royalties derivados de la explotación hidroeléctrica. Con esta modificación se pierde parte de los recursos institucionales del Indert, cerca de 10% de su presupuesto total, lo cual muy difícilmente pueda ser cubierto con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento.

El análisis del impacto económico directo de esta modificación legislativa, el componente simbólico de la misma es más significativo. El restar fondos a la agricultura familiar campesina, se señala clara-

mente que este sector no es prioritario para el Gobierno y el Congreso, que han mostrado en los últimos años una clara opción por la agricultura empresarial de gran escala, orientada fundamentalmente a la exportación. Como reafirmación de esta tendencia, el presidente Horacio Cartes en su discurso de asunción el 15 de agosto de 2013, no dijo una sola palabra sobre el campesinado y el problema de la tierra, además de nombrar como presidente del INDERT a un político sin conocimiento de la realidad campesina, que ha señalado que su prioridad será tener una política “austera” y evitar el despilfarro del dinero público. Con esta dirección la reforma agraria cada vez está más lejos de la realidad en el Paraguay.

A modo ilustrativo, veamos el caso del presupuesto asignado en 2013, que al cambio actual, son aproximadamente 64 millones US\$. Suponiendo que el precio de la hectárea promedio esté en 1.000 US\$ (en realidad el precio está muy por encima de este monto), con el presupuesto asignado se podrían comprar 64.000 has. La Unidad Básica de la Economía Familiar es de 10 has por familia, por lo tanto se podrían otorgar tierras a 6.400 familias, en el mejor de los casos. No existe un censo de familias de sin tierras, pero las estimaciones realizadas a partir de datos de la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos y del Ministerio de Agricultura, arrojan el dato que existen más de 200.000 familias con problemas de acceso a la tierra. Por tanto, suponiendo una ejecución de 100% de los fondos del INDERT (cosa que nunca ocurre) y obviando los problemas ya mencionados de las licitaciones públicas de tierras, a través del mecanismo de la compra de tierras se podrá responder a la demanda de tan sólo 3% de los potenciales beneficiarios. Si este fuera el ritmo de respuesta del Estado a la demanda de tierras, se necesitarían al menos 31 años para comprar todas las necesarias hoy para la reforma agraria, suponiendo que el precio de la tierra no aumente, ni tampoco la cantidad de familias de sin tierras.

Pero incluso la posibilidad de asentar a 6.400 familias al año dista de la realidad. En la última década, el INDERT venía asentando a entre 2.000 y 2.500 familias por año, cifra que llegó a 4.000 familias en el

periodo del gobierno de Lugo, lo que dentro del contexto y las necesidades reales son respuestas insignificantes.

El segundo mecanismo para obtener tierras es la expropiación. Este instrumento con rango constitucional encuentra una de sus limitaciones en que para cada caso debe ser realizada por una ley del Congreso Nacional, procedimiento que ha llevado a su mínima utilización como mecanismo de redistribución de tierras, dados los estrechos vínculos de la mayoría de los parlamentarios con los sectores terratenientes. Otra limitación para su aplicación es que en caso de expropiaciones, se debe realizar un previo pago de justa indemnización, la cual será establecida por acuerdo entre las partes, o en su defecto por sentencia judicial, que se sustentará en una tasación realizada por un perito, la que arrojará casi indefectiblemente el precio de mercado de la tierra.

Un problema adicional es que el Estatuto Agrario establece que el INDERT sólo podrá declarar expropiables las tierras que no estén racionalmente utilizadas, y al mismo tiempo en su artículo tercero sólo exige el aprovechamiento productivo de 30% de la superficie agrológicamente útil de la propiedad para que ésta tenga un aprovechamiento eficiente y un uso racional, por tanto, con ese nivel de utilización de la superficie, ya cumple con su función económica y social. A modo comparativo, en el Brasil se exige un aprovechamiento de 80% de la superficie para ser calificada como racionalmente utilizada. Estos son algunos de los motivos por los cuales la expropiación ha sido poco utilizada en el Paraguay.

El tercer mecanismo es la recuperación de tierras fiscales. En el país ha sido históricamente una práctica muy extendida, la de apropiarse de tierras aledañas a propiedades rurales, extendiendo las fincas de hecho, cercando superficies mayores a las correspondientes. Luego con la complicidad y la corrupción de funcionarios judiciales, se fragan títulos de propiedad incluyendo esas tierras fiscales como parte de las propiedades privadas. Para la recuperación de estas tierras públicas es necesario contar con un instrumento que el Paraguay carece: un Catastro de propiedades rurales riguroso y confiable. El registro de las propiedades rurales es caótico, existen títulos de propiedad de

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000 1001 1002 1003 1004 1005 1006 1007 1008 1009 1010 1011 1012 1013 1014 1015 1016 1017 1018 1019 1020 1021 1022 1023 1024 1025 1026 1027 1028 1029 1030 1031 1032 1033 1034 1035 1036 1037 1038 1039 104

A 10x10 grid of 100 small squares, each containing a single character from the Chinese alphabet. The characters are arranged in a regular pattern, with some characters appearing more frequently than others. The characters are: 一, 二, 三, 四, 五, 六, 七, 八, 九, 十, 十一, 十二, 十三, 十四, 十五, 十六, 十七, 十八, 十九, 二十, 二十一, 二十二, 二十三, 二十四, 二十五, 二十六, 二十七, 二十八, 二十九, 三十, 三十一, 三十二, 三十三, 三十四, 三十五, 三十六, 三十七, 三十八, 三十九, 四十, 四十一, 四十二, 四十三, 四十四, 四十五, 四十六, 四十七, 四十八, 四十九, 五十, 五十一, 五十二, 五十三, 五十四, 五十五, 五十六, 五十七, 五十八, 五十九, 六十, 六十一, 六十二, 六十三, 六十四, 六十五, 六十六, 六十七, 六十八, 六十九, 七十, 七十一, 七十二, 七十三, 七十四, 七十五, 七十六, 七十七, 七十八, 七十九, 八十, 八十一, 八十二, 八十三, 八十四, 八十五, 八十六, 八十七, 八十八, 八十九, 九十, 九十一, 九十二, 九十三, 九十四, 九十五, 九十六, 九十七, 九十八, 九十九, 一百.

Procedimiento establecido para el acceso a la tierra *

La forma de que los beneficiarios de la reforma agraria acceden a la tierra es a través de la organización que se llama Comisión Vecinal de Campesinos sin Tierra, que los interesados de una comunidad deben constituir conforme al Reglamen-

to que establece el INDERT. Así los interesados se organizan, constituyen su comisión vecinal, eligen a sus autoridades, elaboran un censo de las personas interesadas, con sus nombres, cédula de identidad, nombre del cónyuge, cantidad de hijos y lugar de origen. Existe una planilla de censo elaborado por el INDERT que es la que se utiliza, aunque también pueden elaborarlo los propios interesados. En el acta de la asamblea constitutiva de la Comisión Vecinal es obligatorio que los interesados denuncien o designen el inmueble pretendido, ya sea a través de la expropiación, compra o denuncia de excedente fiscal. Es obligatorio que en la asamblea de constitución estén presentes un funcionario del INDERT, un agente policial del lugar o un juez de paz, quienes tienen que rubricar el acta constitutiva. Este requisito tiene el objetivo de que una autoridad certifique la realización de la asamblea.

Una vez constituida la Comisión Vecinal y realizado el censo correspondiente, la misma debe presentar toda la documentación al INDERT solicitando el reconocimiento legal de la comisión vecinal por parte del Presidente del INDERT. La documentación debe estar constituida por: a) el acta de constitución, b) la planilla de censo, c) la nota de solicitud de reconocimiento. El INDERT realiza una verificación de la solicitud y documentación presentada: a) una verificación jurídica para determinar si la documentación se ajusta a los requisitos legales, b) una verificación del censo para determinar si no existen en el mismo, personas que ya fueron adjudicadas con tierras.

Si la documentación se ajusta a los requisitos legales, el Presidente dicta una resolución por la cual reconoce la Comisión Vecinal, lo que implica que la misma y las familias que la integran tienen el derecho a tramitar ante el INDERT el acceso a la tierra, ya sea a través de la expropiación, compra o excedente fiscal. Si el inmueble denunciado por la comisión vecinal es comprado, expropiado o se recupera la tierra fiscal, el in-

mueble es adjudicado a la comisión vecinal y luego se inicia el trámite para que cada miembro o interesado que figura en el censo, sea adjudicado con un lote.

Una vez que el inmueble esté bajo la propiedad del INDERT, éste realiza el loteamiento del inmueble, parcelándolo en lotes de 10 hectáreas en general, aunque esta superficie puede ser más en algunos casos en que las condiciones agrológicas de la tierra sea pobre. Una vez en posesión de los lotes, los interesados deben llenar una solicitud de compra del lote; el INDERT le adjudica dicho lote, establece el precio total del lote y las condiciones de pago hasta diez anualidades, conforme a las propuestas de los interesados. Pagado 25%¹ del total del precio del lote, o pagando íntegramente al contado, el beneficiario ya tiene derecho a solicitar el título de propiedad, firmando pagarés por el saldo.

Existe un reglamento del INDERT que establece las normas y los procedimientos para constituir una comisión vecinal, que es de cumplimiento obligatorio y que los grupos interesados deben tener en cuenta, so pena de nulidad. Este Reglamento se denomina “Funciones de las Comisiones Vecinales” y fue dictada por Resolución N° 671 del Consejo del IBR y transcripta en el acta N° 47 del mismo, en fecha 7 de julio de 1994.

*** Extraído del Informe de Consultoría de Alberto Alderete, Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina, 2011.**

b. Programa de Regularización Jurídica de la Tenencia de Tierras y Diagnóstico de Colonias

[illegible][illegible]

de Federico Franco, contando con un presupuesto de 4 millones US\$. El objetivo presentado fue el de conocer la situación real de las colonias del INDERT, a sus ocupantes actuales, los destinatarios originales, la utilización de esas tierras, los servicios básicos a los que acceden, e incluso detectar los posibles negociados que se han hecho en las colonias con las tierras. Para la ejecución, el INDERT firmó un contrato en noviembre de 2012 con la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), la que administraría los fondos y coordinaría con el ente gubernamental las tareas del censo.

Las metas del Programa eran 1) Georreferenciamiento de 223.225 lotes de la Región Oriental del país; 2) Registro de ocupantes de aproximadamente 122.188 lotes agrícolas, carentes de titulación; 3) Relevamiento demográfico y socioeconómico aproximado de 1.140 Colonias; 4) Digitalización de alrededor de 1.140 colonias habilitadas por el INDERT o entidades antecesoras, con sus correspondientes lotes.

La ejecución se inició el 7 de febrero de 2013 en la colonia Kororoí, ubicada en el distrito de Santa Rosa del Aguaray, Departamento de San Pedro. El trabajo del censo se realizó en febrero y marzo en colonias de San Pedro y Caaguazú, con muchas dificultades según las declaraciones de los responsables, por la falta de información veraz, de planos digitalizados, de georreferenciamiento, entre otros problemas.

El primer informe de avance del proyecto presentado en mayo del presente año, dio cuenta de los limitados avances en la ejecución del mismo. Este fue el único informe realizado, dado que el Programa fue suspendido por el propio INDERT a fines de junio, ante denuncias de supuestos manejos irregulares de los fondos del mismo, detectados mediante una auditoría encargada por el ente. De esta manera, este programa impulsado por el Gobierno de Franco terminó con acusaciones de corrupción, pedido de coimas, etc. entre ambas instituciones involucradas, y denuncias en la Fiscalía que se encuentran en proceso.

En el informe de avance se consignaron algunos aspectos obtenidos en los diagnósticos realizados, donde los campesinos y campesinas se-

ñalaron sus críticas hacia el propio INDERT, entre las que extraemos las siguientes:

- Se declaran desmotivados pues algunos de ellos ya han pagado la totalidad de sus lotes y aún no llegan sus títulos de propiedad.
- Desconfianza hacia la institución para tramitar los títulos.
- No llegan los reclamos a las instancias correspondientes (canales de comunicación ineficientes).
- Alegan que a pesar de no contar siempre con dinero, tienen voluntad de pagar sus lotes pero que la desconfianza en los funcionarios hace que no se muevan para hacerlo.
- Sienten la falta de acompañamiento del Estado.
- Venta y compra de las tierras por parte de funcionarios, sin conocimiento y sin aprobación de los dueños que viven en las colonias.

Estas declaraciones reflejan parte de los problemas que afectan a las familias campesinas que intentan acceder y regularizar sus tierras, frente a un Estado que antes que facilitar, dificulta su realización.

c. CEPRA

Una política pública innovadora, no directamente orientada a la política de tierras, sino más bien como un complemento a la misma, en el marco del desarrollo de la reforma agraria, fue la creación en 2008 de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), mediante el decreto 838/08 del gobierno de Lugo, como instancia de coordinación interinstitucional, para la ejecución y evaluación de las políticas orientadas al desarrollo de los asentamientos campesinos. El objetivo de la CEPRA es acompañar la entrega de tierras y la creación de colonias, con programas complementarios como la instalación de energía eléctrica, agua potable, apertura y mejoramiento de caminos, dotación de servicios de salud y educación, programas de viviendas, provisión de documentos de identidad, asistencia técnica y capacitación, entre otros.

En el marco de implementación de la CEPRA, entre los años 2009 y 2012 se asistió a 317 asentamientos, del total de 1.061 colonias habilitadas por el INDERT (antes IBR) desde el año 1963. En los mismos se desarrollaron diferentes políticas, como el Programa de Producción de Alimentos del MAG, programas de merienda y kits escolares del Ministerio de Educación, expansión de las Unidades de Salud Familiar del Ministerio de Salud, apertura y mejoramiento de caminos rurales, instalación de sistemas de agua potable, programas de higiene a través de Soluciones Básicas Sanitarias, extensión del servicio eléctrico, políticas habitacionales, entre otras. Todas estas políticas han tenido un alcance limitado, dados los restringidos presupuestos aprobados por el Congreso en cada caso.

Durante el gobierno de Federico Franco la CEPRA ha perdido apoyo político, por lo que sus acciones se han reducido considerablemente. No ha sido eliminada por la presión de algunas organizaciones campesinas, aunque esto no se descarta que ocurra durante el gobierno de Cartes.

d. La Junta Asesora y de Control de Gestión del INDERT

Un aspecto a considerar en la gestión del INDERT es el papel que juega la Junta Asesora y de Control de Gestión, instancia creada en la carta orgánica del ente, la cual tiene entre sus funciones realizar dictámenes vinculantes para la adquisición de inmuebles, la fijación de montos de indemnización a ser pagados por expropiación, con acuerdo a la Ley, la solicitud de expropiación de inmuebles, definición de condiciones y escala de precios de las tierras a ser adjudicadas, entre otras.

Los integrantes de la Junta son: un representante de las organizaciones campesinas, un representante de las asociaciones nacionales de agricultores, un representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), un representante de las gobernaciones departamentales y un representante de los municipios. Esta Junta y su conformación se ha constituido en un obstáculo para la política de distribución de tierras, para la compra, la expropiación, etc. De hecho, más allá de la prohibición legal de nombrar personas como miembros de la Junta que ten-

gan conflictos de intereses con la misión del INDERT, la participación de un representante de la ARP y otro de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), gremios de los grandes propietarios, productores y terratenientes, constituye una traba a una política de redistribución de tierras que beneficie a los pequeños agricultores. Como había señalado a este respecto Alderete “*¿Qué reforma agraria y desconcentración de la tierra se puede hacer cuando los que deciden las mismas son los mismos latifundistas?*”.

Este es un escollo más con el que se encuentra la reforma agraria, que en su conjunto explica la extrema debilidad de las políticas de tierras a favor del campesinado en los últimos años.

e. Impuesto Inmobiliario

La Constitución Nacional señala que se deben eliminar progresivamente los latifundios improductivos a través de, entre otros medios, un sistema tributario que los desaliente. En Paraguay pasa exactamente lo contrario, dado que el impuesto inmobiliario rural es extraordinariamente bajo en el sector rural. Este impuesto, vigente a partir de la Ley 125/91, estipula que los propietarios de tierras deberán abonar el 1% del valor fiscal de las tierras, no sobre el valor de mercado de las mismas. El valor fiscal de las tierras es en la mayoría de las zonas, casi cien veces menor a su valor de mercado, por lo cual el 1% cobrado resulta irrisorio. De esta manera el impuesto inmobiliario termina siendo un estímulo para la concentración de la tierra y su uso especulativo.

Como ejemplo veamos el caso de Alto Paraná en 2011. El valor fiscal de una hectárea era de 188.000 Gs (45 US\$). Por tanto, el impuesto inmobiliario fue de 1.880 Gs (0.45 US\$) por ha. El valor de mercado en el mismo lugar estaba alrededor de 4.000 US\$ la ha, por lo que el impuesto debería haber sido, aplicando el 1% de 40 US\$ por hectárea, casi cien veces más que lo pagado efectivamente.

En los últimos años han habido iniciativas legislativas para modificar el impuesto inmobiliario, pero ninguna de ellas ha tenido un tratamiento favorable.

2.3 Conclusiones

Por lo revisado en el presente trabajo, se evidencia que la política de distribución de tierras a la población campesina en los últimos años, incluso décadas, ha sido por demás insatisfactoria en relación a la demanda existente. No ha existido un proceso de redistribución de tierras, ni una modificación aún mínima de la extrema concentración de tierras que existe en el país. Como resultado de esto, juntamente con otros factores, en el país se da un fuerte flujo migratorio de campesinos, campesinas e indígenas hacia las ciudades, abandonando el campo por la imposibilidad de acceder a una tierra propia y contar con el apoyo del Estado para lograr condiciones mínimas de vida, en un proceso acelerado de descampesinización, que está teniendo múltiples consecuencias negativas para toda la sociedad, como la pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria, el aumento de la informalidad, el subempleo y el desempleo, así como la pobreza y la violencia en las zonas urbanas.

Por la complejidad e importancia del problema de la tierra en el país, su solución requiere de una amplia participación de la población, tanto rural como urbana, así como el involucramiento de los tres poderes del Estado, que tienen directa relación con varios de los obstáculos y limitaciones señalados. Algunas de las líneas que deben abordarse para modificar la situación actual son las siguientes:

- Modificación del Estatuto Agrario, estableciendo parámetros de productividad mayores para que una propiedad cumpla su función económica y social.
- La expropiación pública debe tener un rol central en la reforma agraria, pasando a ser una atribución del Poder Ejecutivo, como lo es en el caso de Brasil y de Bolivia.
- Es necesaria una depuración del Poder Judicial, de modo a que no obstaculice los procesos de saneamiento de tierras, recuperación de excedentes fiscales y tierras malhabidas, etc.

- Modificación del Impuesto inmobiliario, principalmente en relación a que sea abonado en función al valor de mercado de las tierras.
- Mayor asignación de presupuesto para la reforma agraria.
- Fortalecimiento de instancias de cooperación interinstitucional, como la CEPRA.
- Realización de un Catastro de propiedades rurales, riguroso y confiable.
- Revisión y modificación del rol y la conformación de la Junta Asesora del INDERT.

Bibliografía

Alderete, Alberto 2011 *Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina* (Asunción).

Brítez, Digno 2004 *Estatuto Agrario comentado* (Asunción, CIPAE).

Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2008. *Censo Agrícola Nacional* (Asunción, MAG).

ADEPO–INDERT 2013 *Informe de Avance Proyecto de Regularización Jurídica de la tenencia de la tierra y Diagnóstico de Colonias* (Asunción).

Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992.

Ley N° 1863 que establece el Estatuto Agrario 2002 y sus modificaciones, Ley 2002/02 y Ley 2531/04.

Ley N° 2419 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra INDERT 2004.

Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.

Decreto N° 838/2008 “Por el cual se crea la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria CEPRA”.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto.

3 | Legislación relacionada al acceso a la tierra de la población campesina e indígena

El presente capítulo es un breve compendio de las leyes y normativas vigentes que regulan el acceso a la tierra por parte de la población, con particular detalle en el caso de los campesinos y campesinas. En el caso de las comunidades indígenas, se hará una breve mención a la legislación correspondiente.

Es importante mencionar que la legislación vigente tiene aspectos positivos y negativos para posibilitar el acceso a la tierra. Lo que agrava la situación de la población rural es el modo en que esas leyes son aplicadas en la práctica por los organismos competentes, que en ciertos aspectos son rigurosamente cumplidos mientras en otros la ley no pasa de los papeles, siendo incumplidos sistemáticamente en perjuicio de campesinos e indígenas.

La normativa fundamental en relación a la tierra rural que se presenta está contenida en primer término en la Constitución Nacional (CN) sancionada en 1992, y cuyos artículos pertinentes al tema tratado fueron reglamentados en el Estatuto Agrario de 2002 y sus modificaciones, así como en la Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) de 2004, y la que crea el Instituto Paraguayo del Indígena en 1981. Complementariamente se incluyen sucintamente normativas relacionadas, correspondientes al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a la Procuraduría General de la República (PGR).

3.1 Legislación sobre la tierra

a. Constitución Nacional

El artículo 109 establece el marco general sobre la propiedad privada y sus límites, haciendo referencia particular al caso de los latifundios. Se destacan en **negritas** algunos aspectos de importancia.

Artículo 109 – De la propiedad privada

“Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y **límites** serán establecidos por la ley, atendiendo a su **función económica y social**, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la **expropiación** por causa de utilidad pública o de **interés social**, que será determinada en **cada caso por ley**. Ésta garantizará el **previo pago de una justa indemnización**, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los **latifundios improductivos** destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley”.

Tanto el contenido y límites de la propiedad privada rural como el procedimiento para las expropiaciones están establecidos en el Estatuto Agrario. La Sección II del Capítulo IX de la CN refiere íntegramente a la Reforma Agraria, en sus artículos 114, 115 y 116.

Artículo 114 – De los objetivos de la Reforma Agraria

“La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la **incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social** de la Nación. Se adoptarán **sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra**; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro”.

Artículo 115 – De las bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural

“La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

1. La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, **desalienten el latifundio** y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;
2. la racionalización y la **regularización del uso de la tierra** y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
3. la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;
4. **la programación de asentamientos campesinos**; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;
5. el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;
6. El otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
7. la defensa y la preservación del ambiente;
8. la creación del seguro agrícola;
9. el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
10. la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;
11. la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales.
12. el apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;

13. la educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
14. la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;
15. la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y
16. el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”.

Artículo 116 – De los Latifundios Improductivos

“Con el objeto de **eliminar progresivamente los latifundios improductivos**, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico. **La expropiación de los latifundios improductivos** destinados a la reforma agraria serán establecidas en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine”.

Claramente el marco constitucional establece la importancia y necesidad de la reforma agraria, entendida como la integración del campesinado, como actor productivo, a las actividades económicas, a partir de una estructura equitativa y equilibrada de distribución de la tierra, eliminando progresivamente los latifundios, desconcentrando la propiedad de la tierra, fomentando a pequeños y medianos productores, conformando planificadamente asentamientos campesinos con infraestructura adecuada, diversificando los rubros producidos, conservando la naturaleza, entre otros aspectos. Estos mandatos constitucionales serán desarrollados con mayor detalle en el Estatuto Agrario.

b. Estatuto Agrario

Este cuerpo legal fue sancionado mediante la Ley 1863 del año 2002, sustituyendo al anterior Estatuto Agrario de 1963. Luego de su sanción, sufrió algunas modificaciones con la Ley 2002/02 y con la Ley 2531/04. A continuación incluimos los artículos más importantes de esta legislación referentes al acceso y tenencia de tierras.

Función social y económica de la tierra

Los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del EA enfatizan en que la tierra debe cumplir una función económica y social en el país, con el objetivo de darle un uso racional y ambientalmente sostenible a este recurso tan importante. Estos artículos definen el alcance de ambos términos.

Artículo 1. “Esta ley garantiza y **estimula la propiedad inmobiliaria rural que cumple con su función económica y social**. Dentro de los límites en ella regulados, su aplicación estará a cargo del Organismo de Aplicación establecido por ley (...)”.

Artículo 2. “La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con el alcance establecidos en los artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes de la Constitución Nacional. Esta Reforma promoverá la **adecuación de la estructura agraria**, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la **incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional**, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y **equidad distributiva**. El Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta asimismo:

- a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de **lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios** de esta ley, que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;
- b) promover el **acceso de la mujer a la propiedad de la tierra**, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad (...);

- h) promover la **reformulación del sistema impositivo** sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley”. (...).

Artículo 3. “La propiedad inmobiliaria rural cumple con su función social y económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes:

- a) aprovechamiento eficiente y su **uso racional**; y,
- b) **sostenibilidad ambiental**, observando las disposiciones legales ambientales vigentes”.

Artículo 4. “Considérase que **un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado** cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el **30% de su superficie agrológicamente útil** (...). A los efectos de esta ley, se entiende por aprovechamiento productivo, la utilización del inmueble en actividades agrícolas, granjeras, pecuarias, de manejo y aprovechamiento de bosques naturales de producción, de reforestación o forestación, o utilizaciones agrarias mixtas”.

Artículo 5. “A los efectos de esta ley, la **superficie agrológicamente útil** resulta de descontar de la superficie total del inmueble:

- a) los suelos marginales no aptos para uso productivo, conforme a criterio de uso potencial de los mismos.
- b) las áreas de reserva forestal obligatorias, dispuestas por las leyes N° 422/73, y 542/95, “Forestal” y “De Recursos Forestales” respectivamente.
- c) las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado, sometidas al régimen de la ley N° 352/94.
- d) las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales, aprobadas por autoridad administrativa competente, bajo términos de la ley N° 422/73 Forestal; y,
- e) los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales, declarados como tales por la autoridad competente”.

Artículo 7. “A los efectos del artículo 3°, inciso “b” de la presente ley (*sostenibilidad ambiental*), declárase obligatoria la realización de **Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental**, conforme a los términos de la ley N° 2294/93, como instrumento de Política Ambiental y de Planificación para el uso sostenible de los inmuebles rurales, (...) y así mismo, la **observancia de las demás leyes ambientales vigentes** aplicables y las reglamentaciones respectivas”.

Unidad Básica de Economía Familiar

El 8° artículo define la unidad básica para la producción campesina, determinando la superficie mínima necesaria para su viabilidad.

Artículo 8. “Se entiende por Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF) aquella **Propiedad Agraria Necesaria**, cuyo aprovechamiento eficiente (...) permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas (...). Hasta tanto se determine por el Organismo de Aplicación la superficie de las UBEF (...) en los futuros asentamientos coloniales oficiales o privados, se deberá adoptar no menos de **diez hectáreas por beneficiario**”.

Latifundio y minifundio

El EA define lo que es latifundio y minifundio, sin embargo sólo en el segundo caso establece la superficie de tierra considerada como tal, lo cual tendrá derivaciones negativas en lo referente al mandato constitucional de la “eliminación progresiva de los latifundios”.

Artículo 9. “Considérase **latifundio** improductivo y, consecuentemente, sujeto a expropiación, el inmueble agrario que conforme a las prescripciones de esta ley **no se encuentre racionalmente utilizado**, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o en grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica”.

Artículo 10. “No serán considerados latifundios improductivos (...):

- e) Los inmuebles que pertenezcan en propiedad a Cooperativas de Producción Agropecuaria, Forestal, Agroindustrial y las Sociedades Civiles sin fines de lucro (...).

Artículo 11. “Constituyen **minifundios** aquellas fracciones de tierra cuya **superficie sea inferior a una UBEF (...)**”.

Los Beneficiarios

En relación a los beneficiarios del Estatuto Agrario para ser adjudicados con tierras, se distinguen los asentamientos agrícolas, de los asentamientos ganaderos previstos para la región del Chaco.

Artículo 16. “Se consideran beneficiarios de esta ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del organismo de aplicación, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

Para asentamientos agrícolas:

- a) Tener ciudadanía paraguaya (...);
- b) dedicarse directa y habitualmente a la agricultura...
- c) no ser propietario de inmuebles, salvo el de un lote urbano o suburbano, o ser propietario de un inmueble rural con superficie menor a una UBEF; y
- d) no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del organismo de aplicación (...).

Para asentamientos ganaderos en la Región Occidental

- a) Tener ciudadanía paraguaya (...);
- b) dedicarse habitualmente a la producción ganadera o manifestar su intención formal de hacerlo;
- c) no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación (...);
- d) poseer registro de marca de ganado (...).”.

Los Asentamientos Coloniales

El EA establece cuáles serán las fuentes de tierras que se destinarán a la reforma agraria y la formación de colonias. Además establece que la propiedad en los asentamientos puede ser individual, asociativa o mixta, según la preferencia de los beneficiarios.

Artículo 19. “Se destinarán a los fines de la presente ley:

- a) Los inmuebles rurales que integran el patrimonio del Organismo de Aplicación.
- b) las tierras del dominio privado **adquiridas en forma directa** por el Organismo de Aplicación.
- c) las tierras **expropiadas** bajo los términos de la presente ley.
- d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, de Colonización y Urbanizaciones de Hecho.
- e) las tierras afectadas por la Ley N° 662/60, de Parcelación Proporcional de propiedades mayores.
- f) las tierras recibidas en donación; y
- g) los inmuebles rurales reivindicados por el Estado, de fracciones que pertenecieron a su patrimonio y que fueron **apropiados ilegalmente por particulares**”.

Artículo 20. “(...) Las **formas de propiedad** y tenencia de los inmuebles rurales en los asentamientos podrán ser a elección de los beneficiarios: a) **familiar**; b) **asociativo**; o c) **mixto**”.

Artículo 24. “El Organismo de Aplicación promoverá la creación de asentamientos coloniales agrícolas (...) cuyos **lotes contarán con una superficie de entre una y tres UBEF** (...)”.

Artículo 25. “En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el **arraigo** de las familias campesinas, por lo que se promoverá (...):

- b) el estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la **seguridad alimentaria** de la misma;

- c) estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas (...).”.

Artículo 26. “El Organismo de Aplicación impulsará la creación de Asentamientos Coloniales Agro-Ganaderos, (...) ubicados exclusivamente en la Región Occidental o Chaco, en lotes de entre tres UBEFs agrícolas y hasta cuatro mil hectáreas...”.

Artículo 30. “Los **campos comunales** (*de los asentamientos*) serán inembargables, imprescriptibles, indivisibles e inalienables, no pudiendo ser destinados a otros fines (...)”.

Artículo 40. “Las tierras del patrimonio del Organismo de Aplicación, en las cuales se encuentren asentadas **comunidades indígenas**, constituyendo aquéllas su hábitat tradicional, serán delimitadas en forma indivisa y adjudicada en forma gratuita a las mismas, conforme a las prescripciones de la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” o la legislación que lo sustituyere”.

Adjudicación de lotes

En lo referente a la adjudicación de lotes de los asentamientos, el EA establece los límites para los beneficiarios, la forma de pago por los mismos y condiciones para la titulación.

Artículo 43. “Los beneficiarios de esta ley tendrán **derecho a la adjudicación de un lote colonial** agrícola o ganadero. En ningún caso se podrá adjudicar más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, salvo los lotes suburbanos o urbanos. Tampoco podrán adquirir del Organismo de Aplicación, por sí o por interpósita persona, mayor superficie de tierra que la autorizada por la presente ley”.

Artículo 52. “El Organismo de Aplicación podrá conceder facilidades de pago en cuotas de hasta **diez anualidades**. En caso en que el titular del lote sea una mujer, este plazo podrá prorrogarse por cinco años más. Los que paguen al contado tendrán un descuento de hasta el

30%. Los compradores podrán en cualquier momento efectuar amortizaciones extraordinarias”.

Artículo 56. “El Organismo de Aplicación queda obligado a otorgar título de propiedad a los adjudicatarios que abonasen el importe íntegro del lote. El adjudicatario que habiendo **abonado no menos del 25% del precio** y firmado por el saldo los correspondientes pagarés, tendrá derecho a que se le otorgue el correspondiente título de propiedad”.

Artículo 58. “La propiedad de los lotes adquiridos y titulados bajo los términos de esta ley será **inenajenable**, salvo que el organismo de aplicación lo autorice y el adquiriente califique como beneficiario”.

Inmuebles Colonizables

El EA hace una definición deficiente de los inmuebles rurales que pueden ser declarados colonizables y sujetos a expropiación. También establece criterios para los casos de tierras ocupadas de hecho, tanto públicas como privadas.

Artículo 70. “El Organismo de Aplicación podrá declarar colonizables y **sujetos a expropiación**, cumplidos los trámites de rigor, los inmuebles rurales que **no estuvieran racionalmente utilizados** y fueran aptos (...) para los fines de la presente ley”.

Artículo 73. “Transcurrido sin respuesta el plazo de treinta días, o si ésta fuese negativa, el Organismo de Aplicación podrá gestionar con el propietario, la compra o permuta. Si en los treinta días siguientes no hubiere acuerdo, el Organismo de Aplicación solicitará al Poder Ejecutivo que promueva la **expropiación del inmueble**. En este último caso deberá acompañar con su solicitud de expropiación los estudios previstos en esta ley”.

Artículo 74. “Cuando el proyecto de expropiación responda a **iniciativa legislativa**, será girado al Organismo de Aplicación, el que se expedirá en un plazo de sesenta días perentorios. El dictamen del Organismo de Aplicación no será vinculante”.

Artículo 79. “En toda colonia oficial o privada, las respectivas instituciones del Estado podrán cooperar para establecer, dentro de sus competencias, la infraestructura necesaria y prestar los servicios esenciales que posibiliten el **arraigo efectivo y el desarrollo socioeconómico** de las comunidades rurales beneficiarias”.

Artículo 88. “Los que **ejerzan pública y pacíficamente la ocupación de inmuebles rurales del patrimonio del Organismo de Aplicación**, tendrán derecho a adquirir la fracción ocupada conforme a lo estipulado por la presente ley, debiendo observarse los criterios de preferencia y así mismo el cumplimiento de los requisitos establecidos que acrediten calidad de beneficiario”.

Artículo 89. “El beneficiario de esta ley que **poseyera ininterrumpidamente un inmueble rural del dominio privado, adquirirá el dominio del mismo** en los términos del Código Civil (*Usucapión*). El Organismo de Aplicación orientará a las comunidades comprendidas en dicha situación”.

Artículo 90. “La propiedad de los lotes y fracciones agrícolas otorgadas bajo los términos de la presente ley, así como los derechos y acciones que de ellas resulten, serán:

- a) **inembargables**, en caso de **ejecución de créditos** provenientes de obligaciones comunes. No serán consideradas obligaciones comunes la provisión de insumos agrícolas o de financiamiento específico destinados a la producción de las fincas; y,
- b) **inenajenables**, salvo que el Organismo de Aplicación lo autorice (...).

Estas restricciones cesarán a los **5 años** de haberse cancelado el importe del inmueble”.

Artículo 93. “Los lotes o fracciones adjudicados por el Organismo de Aplicación, bajo régimen de la presente ley **revertirán al patrimonio del mismo**, cuando ocurrieren los siguientes casos:

- a) por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, para ocupantes registrados y adjudicatarios;

- b) por dejar sin utilización productiva racional directa el lote por más de dos años; salvo causa de fuerza mayor debidamente confirmada por el Organismo de Aplicación;
- c) cuando se comprobare comisión reiterada de delitos contra el patrimonio ecológico; y,
- d) cuando se comprobare la existencia en el inmueble, de cultivos de especies cuya producción y comercialización se encuentren penadas por la ley”.

De la Expropiación

El EA determina en qué casos se podrá realizar el procedimiento de la expropiación, que en cada caso deberá hacerse por ley. Define las formas de fijación de los valores de inmuebles expropiados, y las formas de pago.

Artículo 94. “Decláranse de interés social y **sujetos a expropiación** los inmuebles rurales de dominio privado siguientes:

- a) los inmuebles que **no están racionalmente utilizados**, que sean aptos para la formación de colonias agropecuarias y se encuentren localizados en zonas con problemas de índole social;
- b) los que sirven de asiento a poblaciones estables, con arraigo consolidado por más de diez años, bajo términos y requisitos de la Ley N° 622/60 De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; (...)

En los casos comprendidos en los incisos “b” y “c”, no habrá lugar a expropiación, si el propietario manifiesta su voluntad de proceder a la colonización privada o, en su caso, a otorgarles en propiedad las áreas ocupadas en un plazo no mayor a noventa días (...).”.

Artículo 95. “La evaluación de los hechos y circunstancias que fundamenten las leyes de expropiación, se sustentará en los estudios, comprobaciones y recomendaciones previos realizados y formulados por el Organismo de Aplicación (...).”.

Artículo 96. “A los efectos de proveer dicho material y antecedentes al Poder Ejecutivo, el Organismo de Aplicación procederá a:

- a) notificar al propietario de las diligencias que habrán de ser cumplidas por el Organismo de Aplicación, a fin de que éste se muestre parte en ellas;
- b) realizar los estudios de **Evaluación de Impacto Ambiental**, y de **Uso Actual y Potencial de Suelos**;
- c) comprobar el estado de utilización del inmueble, conforme al inciso “b”, que las tierras son aptas para la creación de un asentamiento colonial;
- d) comprobar la existencia de un problema social en la zona respectiva (...)”.

Artículo 98. “Serán desestimados los expedientes de expropiación a favor de los invasores sobre inmuebles que sean objeto de **invasión u ocupación ilegítima** y que hayan tenido intervención judicial”.

Artículo 101. “Tratándose de inmuebles que no constituyan latifundios improductivos, el Organismo de Aplicación no podrá autorizar la ocupación de las tierras hasta tanto no sea **pagada al propietario la justa indemnización** contemplada en la Constitución Nacional”.

Artículo 102. “El **valor de indemnización** por las tierras expropiadas se determinará como sigue:

- a) **Para latifundios improductivos:** La indemnización por las tierras declaradas latifundios improductivos y en consecuencia expropiadas, se fijarán en base al **valor fiscal del inmueble**. Las mejoras, cuando las hubiere, se pagarán, previa tasación, a valores reales (...).
- b) **Para los inmuebles que no constituyan o no sean jurídicamente considerados latifundios improductivos:** Se establecerá el monto de la indemnización **a partir de un acuerdo entre partes**, en procedimiento sumario ante el Organismo de Aplicación. Si en el plazo de treinta días hábiles, contados desde la primera actuación, las partes no arribasen y formalizasen por

escrito un acuerdo, cualquiera de ellas podrá demandar la **fijación judicial del precio**, ante el Juez de 1ª Instancia en lo Civil de turno, ante la circunscripción judicial que por la ubicación del inmueble corresponda (...).

Artículo 103. “Del Pago.

- a) **De los latifundios improductivos:** La indemnización podrá abonarse mediante permuta o cesión de bienes o derechos del Organismo de Aplicación, convenida entre las partes, o en dinero. En este último supuesto se abonará hasta en diez cuotas anuales, las que deberán ser contempladas en las respectivas leyes del Presupuesto General de la Nación. Las cuotas se abonarán a partir del presupuesto inmediato siguiente al del año de transferencia del inmueble (...).
- b) Para los inmuebles que no constituyan o **no sean jurídicamente considerados latifundios improductivos:** Se pagará una justa indemnización, según Artículo 109 de la Constitución Nacional. La suma requerida se contemplará en el Presupuesto General de la Nación, correspondiente al del año inmediato siguiente a la fecha en que se acordó el monto, o se estableció por sentencia firme de juez competente”.

Excedentes Fiscales

El Paraguay no cuenta con un Catastro Rural transparente, riguroso y confiable, por lo cual existe una gran cantidad de excedentes fiscales en posesión de particulares, de manera irregular. El EA establece los procedimientos a seguir en el caso de sospechas de existencia de excedentes fiscales en poder de particulares.

Artículo 104. “La detentación de **tierras del dominio fiscal** por particulares, podrá ser denunciada por terceros ante el Organismo de Aplicación. Éste promoverá el correspondiente **juicio de mensura judicial** a fin de acreditar si el propietario detenta o no una superficie mayor a la que resulta de sus títulos. Si dentro del plazo perentorio de diez días de ser notificados (...), ni el detentador ni los colindantes que

invocasen y acreditarasen sumariamente ante el juez de la mensura, la titularidad del dominio sobre el excedente encontrado, éste declarará que se trata de tierra fiscal, propiedad del Organismo de Aplicación. Si por el contrario, no quedase acreditada la existencia de excedente del dominio fiscal, los costos y costas de la mensura judicial serán costeados por el denunciante”.

Artículo 105. “(...) El juez que entienda en el juicio de mensura ordenará la inscripción del excedente fiscal a nombre del Organismo de Aplicación”.

Artículo 107. “Si el denunciante fuese un tercero, tendrá derecho a percibir el 50% (cincuenta por ciento) del valor del excedente, fijado por el Organismo de Aplicación siempre que se comprobase legalmente la denuncia (...)”.

Artículo 108. “El Organismo de Aplicación podrá **promover de oficio**, ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Turno de la circunscripción judicial que por territorialidad corresponda, el juicio de mensura de cualquier inmueble en el que se presuma la existencia de excedente fiscal (...)”.

Colonizaciones de Hecho

Es un caso particular de ocupación de propiedades privadas de más de 10 años, que pueden ser declaradas como colonias de hecho.

Artículo 113. “Modifícase el Artículo 1° de la Ley N° 622/60 “De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho”, que queda redactado de la siguiente manera:

Art. 1°. Las poblaciones estables asentadas en tierras de propiedades privadas, sean dichas poblaciones, rurales o urbanas, siempre que tengan **diez años** o más desde su fundación y que no se hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos, se conocerán como **colonizaciones o urbanizaciones de hecho**, según los casos, y quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley”.

Artículo 115. “En lo referente a los derechos de los **Pueblos Indígenas** se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por el Paraguay por la Ley N° 234/93”.

c. Carta Orgánica del Organismo de Aplicación

El Organismo de Aplicación del Estatuto Agrario, y por ende de la política de tierras, es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), creado por la ley 2419 de 2004. Es la entidad responsable de promover y lograr el acceso a la tierra y el arraigo de la población campesina, de modo a incorporarla de manera efectiva al proceso de desarrollo económico y social del país. Mediante esta ley de 53 artículos, se elimina el anterior organismo responsable vigente desde 1963, el Instituto de Bienestar Rural (IBR). Destacamos a continuación los artículos pertinentes al tema de estudio.

Artículo 4. “El Instituto tendrá por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, conforme al mandato de la CN, artículos 114, 115 y 116. Para ello, el Instituto **adecuará la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia**, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el **arraigo** conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental”.

Artículo 5. “Se considera que un asentamiento ha logrado la **condición de arraigo** cuando las familias han obtenido su **título de propiedad** (...), accedan a los servicios de educación y salud (...), **produzcan alimentos de autoconsumo** suficiente y por lo menos **dos rubros de renta...**”.

Artículo 6. “...se entiende por **agricultura familiar campesina** aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcial-

mente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial”.

Artículo 7. Establece las líneas básicas de política institucional:

- “a) participar en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro en la formulación y aplicación de cuanto le competa, y así mismo, **sanear y regularizar la tenencia de la tierra** en las áreas de asentamientos, de modo a eliminar la posesión informal de los inmuebles (...);
- d) **promover el acceso a la tierra para el sector campesino** fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción (...)”.

Artículo 8. “Compete al Instituto, con carácter participativo, formular, normar e implementar la **política de colonización agraria del Estado**, en acuerdo con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en la materia. Asimismo, como Autoridad Administrativa, le compete la aplicación del Estatuto Agrario y de las demás leyes agrarias vigentes, dentro de su competencia”.

El Presidente y la Junta Asesora y de Control

Artículo 10. “La dirección, administración y representación legal del Instituto estará a cargo de un **Presidente**, el cual contará con una **Junta Asesora y de Control de Gestión**, de la que formará parte de pleno derecho y la presidirá (...)”.

Artículo 12. “**No podrá ejercer el cargo de Presidente o miembro de la Junta Asesora y de Control de Gestión toda persona vinculada directamente a actividades que pudieran generar conflicto de intereses** en la toma de decisiones propias de dicha función”.

Artículo 14. “Son atribuciones y funciones del Presidente:

1º) **Con acuerdo y dictamen vinculantes de la Junta Asesora y de Control de Gestión (...):**

- d) resolver la **adquisición de inmuebles** destinados a los fines del Estatuto Agrario, y los montos de indemnización a ser pagados por expropiación con acuerdo a la Ley;
- e) resolver la **venta, permuta o arrendamiento** de los bienes, inmuebles y muebles pertenecientes al Instituto (...), salvo las tierras a ser adjudicadas a beneficiarios del Estatuto Agrario;
- f) solicitar al Poder Ejecutivo la **expropiación** de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales;
- g) definir condiciones y **escala de precios** de venta de las tierras a ser adjudicadas a beneficiarios del Estatuto Agrario (...).

2°) **Propias del Presidente (...):**

- k) resolver la adjudicación de tierras y otorgar los títulos de propiedad correspondientes a beneficiarios del Estatuto Agrario (...);
- n) disponer el loteamiento de tierras del patrimonio del Instituto, para la creación de asentamientos rurales y habilitar las colonias respectivas;

Artículo 15. “El Presidente contará con una Junta Asesora y de Control de Gestión (...) para el desempeño de sus funciones, integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes”.

Artículo 16. “La Junta Asesora y de Control de Gestión será integrada plenamente por:

- a) un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas (...);
- b) un representante de las asociaciones nacionales de agricultores formalmente constituidas (...);
- c) un representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP);
- d) un representante de las gobernaciones departamentales;
- e) un representante de los municipios; y,

- f) un representante del Ministerio de Hacienda.

Artículo 20. “La Junta (...) tendrá las siguientes funciones:

- a) De asesoría: en cuyo caso los **dictámenes** recaídos en los temas considerados, resueltos por mayoría, tendrán **carácter vinculante** a todos sus efectos administrativos y legales (...).”

Catastro Agrario y Ambiental

Artículo 41. “El Instituto mantendrá un Catastro Agrario y Ambiental, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, el cual sistematizará y mantendrá información técnica actualizada de los inmuebles que conforman su patrimonio, incluyendo informaciones y datos sobre caracterización ambiental, de aptitud agrológica y de uso del suelo. El Catastro Agrario y Ambiental generará información y datos básicos (...). Así mismo, deberá servir de base para la realización de estudios de detección de fracciones no registradas de patrimonio institucional o excedentes fiscales detentados por particulares de modo a regularizar la situación jurídica de los mismos (...).”

d. Ministerio de Agricultura y Ganadería y Procuraduría General de la República

La Ley N° 81 de 1992 establece la estructura orgánica y funcional del **Ministerio de Agricultura y Ganadería**. En materia de tierras, las funciones del MAG son mínimas. Básicamente debe coordinar la ejecución de la política agraria del Estado, por lo cual queda el trabajo específico de reforma agraria y política de tierras a cargo del INDERT, acorde a las atribuciones desarrolladas en el apartado anterior.

Por el lado de la **Procuraduría General de la República**, se sustenta jurídicamente en los artículos 244, 245 y 246 de la CN, donde se le asigna la función de “representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República”. Se rige por el Decreto 2941/09 que amplía el artículo 1° del Decreto N° 347/08 “Por el cual se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la República” y crea una unidad especializada encargada de

ejecutar las acciones para la recuperación de activos obtenidos mediante hechos ilícitos o de corrupción, cometidos en contra del patrimonio del Estado.

El Decreto 2941/09 otorga las siguientes funciones al Procurador General de la República, a través de la Unidad Especializada (UE):

- “a) Intervenir en todos los procesos judiciales y extrajudiciales relacionados con la recuperación de bienes originados en hechos ilícitos que hubieran afectado el patrimonio del Estado o hechos de corrupción en general que pudieran encontrarse dentro o fuera del país.
- b) Iniciar o intervenir en las acciones para la defensa del patrimonio del Estado paraguayo, tendientes a la recuperación de activos que pudieran encontrarse dentro o fuera del país”.

A partir de esto la PGR puede impulsar **demandas de nulidad de títulos** de tierras consideradas malhabidas o irregularmente adquiridas en detrimento del patrimonio público, ante juzgados de primera instancia en lo civil.

e. Pueblos Indígenas

El marco constitucional referente específicamente a los pueblos indígenas abarca desde el artículo 62 al 67 de la CN. En lo referente al acceso a la tierra, el artículo 64 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos”.

Estos mandatos constitucionales están desarrollados en la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, que crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), modificada en varios artículos por la

Ley N° 919/96. Esta ley en relación al acceso a la tierra establece lo siguiente:

Artículo 14. “El asentamiento de las comunidades indígenas atenderá en lo posible a la posesión actual o tradicional de las tierras. El consentimiento libre y expreso de la comunidad indígena será esencial para su asentamiento en sitios distintos al de sus territorios habituales”.

Artículo 15. “Cuando (...) resultare imprescindible el traslado de una o más comunidades indígenas, serán proporcionadas tierras aptas y por lo menos de igual calidad a las que ocupaban y serán convenientemente indemnizadas por los daños y perjuicios que sufrieren...”.

Artículo 17. “La adjudicación de tierras fiscales a las comunidades indígenas se hará en forma **gratuita e indivisa**. La fracción no podrá ser embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescripta ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte”.

Artículo 18. “La superficie de las tierras destinadas a comunidades indígenas sean ellas fiscales, expropiadas o adquiridas en compra del dominio privado, se determinará conforme al número de pobladores asentados o a asentarse en cada comunidad (...). Se estimará como mínimo, una superficie de **veinte** hectáreas por familia en la Región Oriental, y de **cien** en la Región Occidental”.

Además, como remarca el EA, en lo referente a los derechos de los **Pueblos Indígenas** se atenderá a lo dispuesto en el **Convenio 169 de la OIT** sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por Paraguay por la Ley N° 234/93. Este convenio en su artículo 13 expresa que “la utilización del término tierra deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan”. En el artículo 14 se establece que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...). Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”.

3.2 Conclusiones

Existen varias deficiencias en la legislación para hacer efectivo el acceso a la tierra de campesinos/as e indígenas. Algunas de ellas ya se encuentran en la Constitución Nacional, mientras otras en las leyes específicas.

El artículo 109 de la CN al tiempo de señalar que la propiedad tiene una función económica y social, y debe ser accesible a todos, establece un obstáculo para su realización efectiva, puesto que en el caso de expropiaciones de tierras, la ley “garantizará el **previo pago** de una **justa indemnización**, establecida convencionalmente o por sentencia judicial”. Aquí se obliga al Estado a pagar la totalidad del precio del inmueble antes de tomar posesión, sin posibilidad de pagar en cuotas. Al mismo tiempo, al hablar de justa indemnización, en la práctica esto significa precio de mercado porque, o se establece por acuerdo entre las partes, o se establece por sentencia judicial, mediante la tasación de un perito, que termina siendo precio de mercado. Esto limita enormemente la capacidad del Estado de redistribuir las tierras mediante las expropiaciones.

Por el lado del Estatuto Agrario, en su artículo 3 establece que se cumple con la función económica y social de la tierra, cuando existe un aprovechamiento eficiente y uso racional de la misma, además de tener sostenibilidad ambiental. Pero el artículo 4 establece un parámetro sumamente bajo para definir el uso racional de la tierra, pues sólo exige el aprovechamiento productivo del **30%** de la superficie agrológicamente útil (SAU) de la finca, lo que estimula y facilita el tratamiento especulativo de muchas tierras. Esto toma mayor importancia cuando en el artículo 70 del EA se establece que el Indert podrá declarar colonizables y sujetos a expropiación sólo aquellas tierras que no estuvieran racionalmente utilizadas, es decir, con el uso de sólo 30% de la SAU, la finca ya no podrá ser declarada como expropiable.

Sobre este punto señala Alberto Alderete, ex presidente del Indert, que *“esta disposición es la que permite que la gran mayoría de los inmuebles rurales denunciados por las comisiones vecinales de campesinos sin tierra como incultos e ineficientemente explotados, solicitando*

*su expropiación y su posterior redistribución a las familias componentes de dicha comisión vecinal, sean **rechazados** por el INDERT. Esta medida tomada por el INDERT generalmente es considerada por dichas comisiones vecinales y las organizaciones a las que están asociadas como una injusticia, culpando al INDERT y al Estado, de proteger a dichas propiedades, a criterio de ellos, como deficientemente explotadas”¹.*

El mismo artículo 70 declara expropiables los inmuebles que no están racionalmente utilizados, dejando de lado el segundo requisito de la función económica y social de la tierra, la sostenibilidad ambiental. Es decir, un inmueble que utiliza tan sólo 30% (o más) de la SAU, realizando actividades que atentan contra el medio ambiente, como la deforestación, la contaminación o la degradación del suelo, no podrá ser declarado expropiable, pues se omitió en este artículo la sostenibilidad ambiental para evitar ser pasible de expropiación.

Pero una de las deficiencias más graves del EA, es la definición que hace de los latifundios. En el artículo 9 establece que se considera latifundio improductivo (pasible de expropiación), el inmueble que **no se encuentre racionalmente utilizado**, nada más. Ni una referencia a la extensión o tamaño del inmueble, que es precisamente lo que debe definir a un latifundio. Según esta definición, una finca de 20 has que no está siendo explotada puede declararse como latifundio improductivo, pero un inmueble de 10.000 o más has, que utilice tan sólo el 30% de su SAU, no es un latifundio improductivo. Por más que lo nombre, de hecho el EA no define lo que es un latifundio, como sí lo hacía el anterior EA de 1963, que establecía que las fincas de más de 10.000 has en la Región Oriental y de 20.000 has en la Región Occidental eran consideradas latifundios.

Aunque la CN establece que se deben eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley sancionada por los congresistas los protege. Esto, en un país donde según el Censo Agropecuario de 2008, 2% de los propietarios posee 85% de las tierras censadas, se constituye

¹ Alderete, Alberto 2011 *Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina.*

en un ancla a favor de la concentración de las tierras. A este respecto, el abogado Digno Brítez señaló que, “ *acá se cometió una catástrofe jurídica ya que se eliminó no sólo el latifundio sino el sistema latifundiaro vigente en el Paraguay, no en beneficio de los campesinos sin tierra, sino en directo beneficio de los latifundistas* ”².

Estas deficiencias legales son algunas de las causas, además de otras de índole política, económica e incluso cultural, que impiden hacer realidad en Paraguay el acceso efectivo a la tierra para miles de campesinos, campesinas e indígenas, que sin embargo en muchísimos casos, a pesar de las dificultades, siguen luchando para poder recrearse como sujeto social.

Bibliografía

- Alderete, Alberto 2011 *Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina*.
- Brítez, Digno 2004 *Estatuto Agrario comentado* (Asunción: CIPAE).
- Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992.
- Ley N° 1863 que establece el Estatuto Agrario, 2002. Y sus modificaciones, Ley 2002/02 y Ley 2531/04.
- Ley N° 2419 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), 2004.
- Ley N° 81 que establece la Estructura Orgánica y Funcional del MAG, 1992.
- Ley N° 904 que establece el Estatuto de las Comunidades Indígenas, 1981, modificada por la Ley N° 919/96.
- Ley N° 234 que ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, 1993.
- Decreto 2941/09 que amplía el Artículo 1° del Decreto N° 347/08, por el cual se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la República.

² Brítez, Digno 2004. *Estatuto Agrario comentado*, CIPAE.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2014.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com.py